



Chronique Internationale de l'IRES

n° 158 ■ juin 2017

Royaume-Uni

Les syndicats et le Brexit

Portugal

Un virage à gauche inédit

Pays basque

À son 14e congrès, la confédération ELA présente un projet « plus politique que jamais »

Allemagne

Accueil des réfugiés : quelles modalités et priorités de l'action syndicale ?

Suisse

Les syndicats et le débat sur la « préférence nationale » : vers un nouveau régime migratoire ?

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directrice de la publication : Marie-Laurence BERTRAND, *Présidente de l'IRES*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* : Noélie DELAHAIE

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE • Jeanne FAGNANI
Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS
Adelheid HEGE • Michel HUSSON • Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET
Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD • Antoine MATH
Christèle MEILLAND • Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT
Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER
Catherine VINCENT • Marie WIERINK •

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON (CFTC) • Sébastien DUPUCH (CGT-FO) • Samy
DRISS (UNSA-Éducation) • Pascaline DUPRÉ-CAMUS (CFDT) • Fabrice PRUVOST (CGT)
Justine VINCENT (CFE-CGC) •

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Administration : Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

© IRES, Noisy-le-Grand, 2017 • Imprimerie LOUYOT SA - Ivry-sur-Seine • Dépôt légal : octobre 2017 -
n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Chronique internationale de l'IRES

n° 158 • juin 2017

Royaume-Uni

Les syndicats et le Brexit 3
Jacques FREYSSINET

Portugal

Un virage à gauche inédit 14
Raquel REGO et Jean-Marie PERNOT

Pays basque

À son 14^e congrès, la confédération ELA présente un projet « plus politique que jamais » 27
Christian DUFOUR et Adelheid HEGE

Allemagne

Accueil des réfugiés : quelles modalités et priorités de l'action syndicale ? 40
Marcus KAHMANN

Suisse

Les syndicats et le débat sur la « préférence nationale » : vers un nouveau régime migratoire ? 56
Alessandro PELIZZARI

Royaume-Uni

Les syndicats et le Brexit

Jacques FREYSSINET*

Lors du référendum, les syndicats britanniques se sont majoritairement prononcés contre le Brexit alors qu'une majorité des travailleurs a voté pour. Ce paradoxe ne peut être compris qu'à la lumière de l'histoire des rapports complexes que le mouvement ouvrier britannique a entretenus avec la construction européenne. Il crée aujourd'hui une situation d'incertitude sur la stratégie syndicale face aux conséquences de la sortie du Royaume-Uni soit dans l'immédiat, pendant la négociation du Brexit, soit à plus long terme en fonction du contenu d'un éventuel accord de sortie avec l'Union européenne. Nous examinerons successivement ces quatre questions.

Pour ou contre l'intégration européenne ?

Les positions syndicales face à la construction européenne ont évolué en trois temps : d'abord une hostilité déclarée, puis un ralliement parfois enthousiaste, enfin un retour de la méfiance (Berbéri, 2009 ; Hege, Dufour, 1998 ; Macshane, 1991).

Une hostilité déclarée

Jusqu'à la fin des années 1990, le Trades Union Congress (TUC) et la quasi-totalité de ses syndicats sont hostiles à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne pour deux raisons principales.

En premier lieu, ils sont attachés à un système de relations professionnelles fondé sur le « volontarisme » : la régulation des rapports de travail relève de la négociation collective qui s'établit sur des thèmes et à des niveaux que choisissent les organisations patronales et syndicales en fonction du rapport des forces. Nos collègues britanniques caractérisent souvent cette orientation par l'expression de « *collective laissez-faire* ». Les syndicats sont méfiants à l'égard du modèle de relations professionnelles dit « continental » qu'ils supposent teinté de corporatisme, notamment dans le cas du modèle allemand de *Mitbestimmung* (codétermination). Ils sont hostiles à l'existence d'institutions élues de représentation du personnel dans l'entreprise, jugées concurrentes du syndicat et manipulables par l'employeur.

* Chercheur associé à l'Ires.

En second lieu, ils sont attachés, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à la poursuite d'une politique économique nationale de plein emploi inspirée par Beveridge. Ils voient dans la construction économique et surtout monétaire européenne le risque d'une perte d'autonomie de la politique nationale et d'une domination de critères d'orthodoxie imposés *de facto* par un gouvernement allemand adepte de l'ordolibéralisme ¹ et par la *Bundesbank* gardienne vigilante de la valeur du *Deutschmark*.

Le ralliement

Le ralliement est associé symboliquement à l'accueil enthousiaste que fait en 1988 la conférence annuelle du TUC au discours de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne. La raison immédiate de ce virage tient à la violente politique antisyndicale menée par Margareth Thatcher depuis son arrivée au pouvoir en 1979, politique qui s'accompagne d'une réduction des droits individuels et collectifs des travailleurs. En premier lieu, les syndicats prennent conscience que la protection juridique des travailleurs ne repose plus guère que sur les directives sociales de la Communauté européenne ². Dans un rapport publié en juin 1996, à la veille du départ des conservateurs, ils en font à nouveau le constat : « Toutes les avancées récentes en matière de législation sur la santé et la sécurité et sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, par exemple sur les salaires et l'âge de

la retraite, trouvent leur origine dans la législation européenne ³ ». En second lieu, le TUC, que les gouvernements conservateurs ont exclu de toute forme de « dialogue social » au niveau national, trouve dans les instances européennes une nouvelle source de reconnaissance et de légitimité. Le TUC et ses grands syndicats s'implantent à Bruxelles, s'investissent activement dans les institutions de la Communauté, dans la Confédération européenne des syndicats, dans les fédérations syndicales européennes ainsi que dans les comités d'entreprise européens.

Ce premier facteur explicatif, directement lié à la politique des gouvernements conservateurs, doit être complété par un autre, de caractère plus durable : les syndicats, en particulier à la lumière de l'expérience française de 1981, prennent conscience de l'impossibilité d'une politique isolée de plein emploi au niveau national. Il devient pour eux indispensable d'investir le niveau européen dans la perspective d'une politique coordonnée à ce niveau. À partir de 1997, la présence d'un gouvernement du New Labour renforce à leurs yeux cette possibilité. C'est dans ce contexte que le TUC, longtemps hostile, se rallie au projet d'Union monétaire européenne tout en énonçant des conditions ou des réserves plus ou moins fortes selon ses syndicats membres. Il est alors favorable à l'entrée du Royaume-Uni dans l'euro avec des fluctuations de position quant à la date opportune.

1. L'ordolibéralisme (*Ordoliberalismus*) est un courant de pensée apparu en Allemagne dans les années 1930 selon lequel la mission économique de l'État est de créer et maintenir un cadre normatif permettant la concurrence libre et non faussée entre les entreprises.
2. Le développement rapide de la législation sociale communautaire à partir du milieu des années 1980 résulte alors d'un compromis entre les sociaux-démocrates et les chrétiens sociaux pour donner une contrepartie « sociale » à la réalisation du grand marché unifié.
3. « *All recent advances in health and safety legislation, and on equal treatment between women and men, for example on pay and retirement age, can be traced back to European legislation* », TUC (1996), cité par Hege, Dufour (1998:66).

Le retour de la méfiance

Le changement d'orientation du Conseil européen et de la Commission européenne au temps des présidences Barroso (2004-2014), amplifié après la « grande récession », provoque une nouvelle inflexion du syndicalisme britannique qui se trouve sur cette question à l'unisson du syndicalisme européen. Ce n'est plus le principe de l'intégration européenne qui est critiqué mais l'orientation de la politique économique et sociale préconisée ou imposée par Bruxelles : la privatisation des services publics, l'austérité budgétaire, les réformes « structurelles » du marché du travail, les interventions de la troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne, Fonds monétaire international).

Parallèlement, les difficultés rencontrées par ce qui reste du secteur manufacturier britannique provoquent des poussées de protectionnisme : « Pour les syndicats GMB, RMT et Unite ⁴, les produits et les biens d'équipement qui sont destinés à être vendus en Grande-Bretagne doivent être fabriqués avec des matériaux venant de Grande-Bretagne ⁵ ». Par exemple, Unite demande aux entreprises de la construction qu'elles utilisent de l'acier britannique ; RMT demande que les trains qui circulent en Grande-Bretagne soient construits dans le pays. Bien que sans liens directs avec les enjeux du Brexit, la crise de l'emploi industriel

contribue à raviver les attitudes hostiles à l'Europe qui sont toujours restées vivantes au sein de la population ouvrière et chez les militants de base.

La campagne du référendum

En janvier 2013, le Premier ministre, David Cameron, annonce sa volonté de renégocier les conditions de participation du Royaume-Uni à l'Union européenne et de soumettre les résultats à un référendum. En février 2016, un accord est conclu entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ; il n'accorde que des concessions réduites aux demandes britanniques. Cependant David Cameron s'estime satisfait et recommande un vote positif pour le référendum sur le maintien. Le 23 juin 2016, après une campagne électorale qui divise aussi bien les travaillistes ⁶ que les conservateurs, la sortie de l'Union européenne recueille la majorité des suffrages (51,9 % contre 48,1 %).

Peu avant le vote, le Labour Research Department ⁷ réalise une enquête auprès de 27 des 30 principaux syndicats du TUC ; elle inclut les 19 plus grands. Ses résultats figurent dans le tableau 1.

Un décompte par nombre de syndicats peut donner une impression d'indétermination : 13 se prononcent pour le maintien, 3 sont contre tandis que 11 ne prennent pas position et se bornent

4. GMB et Unite sont des syndicats généraux principalement implantés dans l'industrie et aussi dans les transports en ce qui concerne Unite ; RMT est l'un des syndicats des transports.

5. G. Gall, « Grande-Bretagne : les principaux syndicats demandent des mesures de protectionnisme pour sauver des emplois », *Planet Labor*, n° 9480, 28 janvier 2016.

6. Le Parti travailliste était officiellement hostile au Brexit, mais il n'a longtemps mené qu'une campagne discrète d'autant plus que son *leader*, Jeremy Corbyn, était notoirement eurosceptique et que son électorat était majoritairement pro-Brexit. La thèse finalement défendue par Jeremy Corbyn était proche de celle des syndicats favorables au maintien dans l'Union européenne : « Nous voulons former des alliances avec les partis socialistes du reste de l'Europe pour la changer. (...) Vous ne pouvez pas construire un monde meilleur si nous ne vous engagez pas dans ce monde » (14 avril 2016).

7. Institut de recherches indépendant au service du mouvement syndical.

Tableau 1. Les positions des organisations syndicales sur le référendum

Maintien	Neutre	Sortie
Unite (général)	NUT (enseignants)	RMT (transports)
Unison (services publics)	NASUWT (enseignants)	ASLEF (conducteurs de trains)
GMB (général)	PCS (fonction publique)	BFAWU (travailleurs de l'alimentation)
Usdaw (commerçants)	ATL (enseignants)	
CWU (communications)	Prospect (experts)	
UCATT (bâtiment)	UCU (enseignants à l'université)	
Equity (acteurs)	EIS (enseignants en Écosse)	
FBU (pompiers)	CSP (physiothérapeutes)	
Community (général)	NUJ (journalistes)	
MU (musiciens)	SoR (radiologues)	
RCM (obstétriciens)	FDA (hauts fonctionnaires)	
BECTU (audiovisuel)		
TSSA (transports – services)		

Source : Labour Research Department (2016a).

à informer leurs adhérents. Cependant, si l'on tient compte du nombre de syndiqués, le diagnostic est différent : les plus grands syndicats sont pour le maintien, notamment les quatre principaux, Unite, Unison ⁸, GMB et Usdaw ⁹, qui ensemble regroupent 3,7 millions de membres. Parmi les partisans du départ, seul RMT a quelque poids (84 000 membres) ; les deux autres ont environ 20 000 membres. Ceci explique que le TUC ait pu s'engager très activement en faveur du maintien.

Quels que soient leurs désaccords sur le référendum, les syndicats partagent une critique commune de l'évolution des orientations de l'Union européenne depuis le début des années 2000. Comme nous l'avons mentionné, ils rejettent ses orientations unilatérales en faveur de la

libéralisation, des privatisations, de la dérégulation, puis après 2008, l'austérité budgétaire et les interventions de la troïka. Le débat au sein des différents syndicats et entre eux porte sur les enseignements à en tirer. Pour les partisans du départ, l'Union européenne est non réformable ; il faut donc récupérer la souveraineté nationale pour qu'il soit possible de mener une politique différente. Les partisans du maintien soulignent que le Royaume-Uni a été dans l'Union européenne l'un des partisans les plus vigoureux des politiques critiquées ; libérés des disciplines européennes, les gouvernements conservateurs pourraient les mettre en œuvre encore plus brutalement. La priorité est donc de construire des alliances pour modifier le rapport des

8. Unison est principalement implanté dans les administrations et les services publics.

9. Usdaw syndique principalement des employés de commerce.

forces au sein de l'Union et infléchir ses orientations ¹⁰.

Les partisans du maintien ajoutent deux arguments. En premier lieu, le risque de destruction des droits des travailleurs (voir point suivant). En second lieu, l'impact négatif qu'aurait le Brexit sur l'emploi du fait des obstacles à l'accès au marché intérieur communautaire, des risques de délocalisation des entreprises et de l'effet qu'exercerait un climat durable d'incertitude sur les décisions d'investissement ¹¹.

Leurs arguments n'ont pas été suffisants pour convaincre la majorité des salariés. Un débat non tranché à ce jour s'est développé pour expliquer les raisons d'un vote populaire majoritairement en faveur du Brexit (voir par exemple, Chaudary, Pill, 2016 ; Gumbrell-McCormick, Hyman, 2017 ; Redor, 2016). Deux thèses sont en présence qui ne sont pas incompatibles. La première thèse privilégie les variables économiques : le vote pour le Brexit serait celui des catégories laissées-pour-compte par la globalisation et le progrès technique, les victimes localisées de la régression de l'industrie et du recul des services publics. Cependant des analyses portant sur les différences de vote dans les 380 circonscriptions électorales ne mettent en évidence, toutes choses égales par ailleurs, qu'une faible valeur explicative des niveaux de salaire, de revenu ou de chômage. La seconde thèse s'appuie sur la valeur explicative plus importante des variables qui traduisent un « conservatisme social », c'est-à-dire le souci de préserver une identité culturelle, des valeurs traditionnelles et la souveraineté

nationale face à la globalisation et à la montée de l'immigration. En dynamique, la comparaison des votes aux élections européennes de 2009 et 2014, fortement corrélés avec les votes lors du référendum, confirme le poids de ces variables, mais elle montre aussi qu'il s'accroît dans les circonscriptions qui ont connu une expérience de désindustrialisation. Quels que soient les canaux de transmission, c'est bien la globalisation qui serait le facteur premier générateur du repli antieuropéen à la fois par l'amplification des inégalités sociales et spatiales et par l'ébranlement des valeurs et des modes de vie des classes populaires.

Les syndicats britanniques doivent prendre en compte ces résultats pour redéfinir leur stratégie. Leurs choix sont complexes car le vote pour la sortie ouvre une double échéance. Dans quelques années, le Royaume-Uni sera hors des institutions et des normes de l'Union européenne et les syndicats doivent se préparer à la situation qui en résultera. Compte tenu de leurs pronostics sur ce futur incertain, ils doivent définir leur politique pour la période transitoire qui s'est ouverte. Leurs choix immédiats ne peuvent donc être compris que sur la base de l'avenir qu'ils anticipent.

Après la sortie

Autant apparaissent clairement les conséquences potentielles du Brexit sur la législation sociale, autant il est difficile pour les syndicats de se représenter son futur impact macroéconomique.

10. GMB, par exemple, annonce un « *angry yes* » (un oui en colère) en donnant priorité à la lutte au sein de l'Union européenne.

11. Pendant la campagne, le TUC adopte avec l'organisation patronale des industries manufacturières (EEF-The Manufacturers' Organisation) un texte commun qui met l'accent sur les risques de pertes de marchés et d'emplois pour ces secteurs.

Les menaces sur la législation sociale

Ces menaces ont été minutieusement analysées par un juriste consulté par le TUC, le professeur Michael Ford (Ford, 2016a, 2016b ; voir aussi Jefferys, 2016 ; Labour Research Department, 2016b ; TUC, 2016a). Sans entrer dans la complexité des articulations et des hiérarchies entre les différentes sources juridiques qui coexistent au Royaume-Uni, il est possible d'en donner une conclusion simplifiée : si après le Brexit, le gouvernement avait une volonté de dérégulation radicale en matière sociale, il ne rencontrerait aucun obstacle important.

Rappelons que dans la tradition du « volontarisme » et au temps de leur puissance les syndicats britanniques entendaient construire la protection des salariés sur la base d'accords collectifs et non d'un appel au législateur. Même après les périodes de gouvernements travaillistes, la législation sociale est presque inexistante lorsque l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne en 1972 engendre l'obligation de transposer en droit interne les directives sociales européennes qui ne se multiplient qu'à partir de la décennie 1980. Certes, les gouvernements britanniques successifs adoptent une politique de transposition minimale ; ils négocient et exploitent au maximum les possibilités de dérogation ; ils retardent les transpositions au risque d'être condamnés par la Cour de justice européenne. Cependant, même en version minimale, le droit européen s'est appliqué. Il ne faut pas négliger la contrainte imposée par les traités :

« Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union » (actuellement article 19 du Traité sur l'Union européenne) ; les sanctions doivent être « effectives, proportionnelles et dissuasives » (Cour de justice européenne). Les tribunaux britanniques ont suivi sans réserve les décisions de la Cour de justice européenne.

L'abrogation de l'acte d'adhésion de 1972 rendrait possible l'annulation des textes nationaux de transposition des directives européennes. Les cibles les plus immédiates seraient probablement les directives sur le temps de travail¹² et sur l'emploi temporaire (ou intérimaire) auxquelles les gouvernements britanniques se sont farouchement opposés. Mais les règles applicables dans bien d'autres domaines seraient menacées :

- la réglementation du travail à temps partiel et des contrats à durée déterminée¹³ ;
- les droits collectifs à l'information et à la consultation ;
- la protection de l'emploi en cas de cession d'entreprise ;
- la protection des salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur ;
- la protection des femmes enceintes et le droit aux congés de maternité et aux congés parentaux ;
- la protection des données concernant les salariés ;
- la réglementation concernant les travailleurs détachés¹⁴...

12. La directive sur le temps de travail impose notamment des durées *maxima* de travail et des règles de définition de la mesure du temps de travail.

13. Directives issues de la transposition d'accords-cadres signés par les organisations patronales et syndicales au niveau européen.

14. La directive sur les travailleurs détachés ne s'applique qu'aux mouvements de travailleurs entre États membres donc cesserait d'offrir ses (maigres) protections aux travailleurs détachés au Royaume-Uni.

Seules seraient protégées certaines dispositions relatives aux discriminations qui ont leur source dans le droit national. De plus, la jurisprudence des tribunaux (*Common Law*) avait de longue date introduit, indépendamment du droit communautaire, une indemnisation en cas d'accident du travail, mais sous des conditions restrictives : il faut établir l'existence d'une faute de l'employeur qui a engendré une blessure (*injury*). Les droits sont donc bien plus faibles que ceux issus de la directive européenne.

En revanche, il n'y aurait pas d'impact direct dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence communautaire, principalement le salaire minimum et la sanction des licenciements injustifiés (*unfair dismissal*).

Soulignons enfin que, même si les textes de transposition des directives n'étaient pas abrogés, leur application ne serait plus soumise au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne ; les tribunaux britanniques reviendraient à leur jurisprudence traditionnelle.

Comme l'a rappelé récemment le TUC, « l'Union européenne a joué un rôle central en protégeant les travailleurs de l'exploitation, en combattant les discriminations et en promouvant les bonnes pratiques en matière d'emploi ¹⁵ ». Cet acquis communautaire est susceptible de disparaître après le Brexit.

Quelle stratégie de compétitivité ?

Après la rupture, le Royaume-Uni sera libéré des contraintes communautaires en matière sociale, mais il sera aussi privé d'un libre accès au marché unique européen. Il aura donc à redéfinir le modèle de compétitivité qu'il adoptera dans la division internationale du

travail. Le TUC a commandé une étude sur ce thème à la Work Foundation, un institut de recherche indépendant. Le rapport (Andriescu, Giles, 2017) examine deux scénarios extrêmes. Le premier est celui d'une course vers le bas (*race to the bottom*) qui vise à construire la compétitivité et à attirer l'investissement international grâce à l'abaissement du coût du travail et à la flexibilisation accrue de l'emploi rendus possibles par le Brexit. Le second est celui d'une course vers le haut (*race to the top*) qui cherche à renforcer l'attraction qu'exerce déjà le Royaume-Uni sur les activités de services hautement qualifiées en améliorant les compétences et la motivation de la main-d'œuvre. La conclusion est que ces scénarios simplistes ignorent la multiplicité des variables qui commandent les choix de localisation des activités et l'hétérogénéité des flux d'investissement. Le scénario le plus probable serait celui d'une « course polarisée » (*polarised racing*) où l'amplification des disparités de statut entre deux catégories de travailleurs, précaires et stables, servirait une stratégie visant à attirer simultanément les deux types d'activité en fonction des priorités adoptées par les investisseurs (coût ou qualité de la main-d'œuvre). Les auteurs soulignent que la pondération accordée aux deux composantes d'une telle stratégie serait fortement liée à la nature de l'accord qui serait (ou non) passé avec l'Union européenne au terme des négociations.

Pendant la période transitoire

La période transitoire sera longue (Benito *et al.*, 2017). Le référendum date de juin 2016. Le Royaume-Uni

15. « *The European Union has played a central role in protecting working people from exploitation, combating discrimination and promoting good employment practices* » (TUC, 2016b:6).

a déclenché la procédure de sortie en mars 2017 ; les négociations sur le retrait s'étalent sur une période de deux ans. Le Conseil européen du 29 avril 2017 a confirmé que ce n'est que dans une deuxième étape que seront engagées de nouvelles négociations sur les relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni devenu extérieur à l'Union ¹⁶. Il faudra donc plusieurs années avant que soient définies les conséquences institutionnelles du Brexit et donc que commence à se préciser son impact économique et social.

Dès le lendemain du référendum, le TUC a pris acte de son résultat et défini ses demandes (TUC, 2016b, 2016c). Quant à la procédure, elles portent sur l'exigence que l'ensemble des parties prenantes du côté britannique, dont les syndicats, soient en permanence associées aux négociations qui s'ouvrent ¹⁷. Quant au fond, elles s'expriment par deux grandes priorités :

- le maintien de la législation sociale issue du droit communautaire ;
- le maintien du Royaume-Uni dans un espace de libre-échange des biens et

services avec les pays de l'Union européenne sans barrières tarifaires ou non tarifaires.

Par ailleurs, le TUC demande que soit assuré le maintien des droits des citoyens de l'Union vivant au Royaume-Uni comme ceux des citoyens britanniques vivant dans le reste de l'Union.

Enfin, s'il condamne fermement le racisme, il a une expression plus embarrassée sur le thème de l'immigration, ne pouvant ignorer sur ce point les attitudes de ses adhérents ¹⁸.

Arrêtons-nous sur l'état actuel d'avancement des dossiers qui correspondent aux deux objectifs prioritaires du TUC.

Maintien des droits sociaux : oui, mais...

Lors de la conférence annuelle du Parti conservateur, Theresa May semblait s'être engagée sans ambiguïté en affirmant « fermement et sans équivoque que les droits existants des travailleurs resteraient garantis par la loi aussi longtemps qu'elle serait Premier ministre » ¹⁹. La procédure retenue est la présentation

-
16. Cependant, des « discussions préliminaires et préparatoires sur le cadre des relations futures » pourront être entamées pendant la première étape lorsque le Conseil considérera que des « progrès suffisants » auront été réalisés dans la négociation sur « les modalités d'un retrait ordonné » (Conseil européen, 2017:4;8).
 17. Dès le 26 juillet, le TUC demande que « soit construit un consensus national sur un mandat pour les négociations » (« *to build a national consensus on the mandate for negotiations* ») et que soit constituée « une équipe de négociation multipartite incluant les administrations compétentes, le TUC, le CBI et la société civile » (« *a cross-party negotiating team including the devolved administrations, the TUC, CBI and civil society* »).
 18. Le TUC affirme que le gouvernement doit « faire face avec fermeté aux incidents racistes » (« *racist incidents must be firmly dealt with* »), mais qu'il doit aussi examiner « comment reconnaître et agir à propos des inquiétudes légitimes de nombreux votants à l'égard de l'immigration » (« *how to recognise and act upon the legitimate concerns of many voters about immigration* »), tandis que « le Royaume-Uni a besoin de règles plus fermes et mises en œuvre plus vigoureusement pour empêcher des employeurs sans scrupules d'utiliser des travailleurs migrants pour exclure la main-d'œuvre locale par des salaires inférieurs » (« *the UK needs firmer rules and tougher enforcement to prevent unscrupulous bosses using migrant workers to undercut local labour* ») TUC (2016b:7-8).
 19. « *The Prime Minister firmly and equivocally stated that workers' existing legal rights will continue to be guaranteed in law, and for as long as she is PM* » (« United Kingdom : Latest Working Life Developments – Q3 2016 », EurWORK, 21 October 2016.

d'un « grand projet de loi d'abrogation » (Great Repeal Bill) qui annulera l'acte d'adhésion à l'Union de 1972 mais incorporera toute la législation européenne dans la législation britannique au jour de la sortie, la question des modifications éventuelles n'étant traitée que par la suite. Cependant, des formulations ambiguës laissent les syndicats insatisfaits.

En premier lieu, dans l'introduction du Livre Blanc qui annonce cette procédure, Theresa May semble corriger son engagement : « Ce projet de loi convertira, à chaque fois qu'il sera pratique et approprié, la loi de l'UE en loi du Royaume-Uni au jour de notre sortie ²⁰ » (Department for Exiting, 2017:5). Comment faut-il interpréter : « *practical and appropriate* » ? Et qui appréciera le caractère « pratique et approprié » des directives européennes : le gouvernement ou le Parlement ?

En second lieu, en ce qui concerne les changements ultérieurs, il existe un débat sur les limites entre la souveraineté du Parlement et la possibilité pour le gouvernement de corriger ou d'abroger des textes de façon autonome ²¹.

Par ailleurs, même si le droit communautaire est transposé à l'identique, il ne relèvera plus de la jurisprudence de la Cour de justice européenne mais de celle des tribunaux britanniques.

Le TUC considère donc qu'il n'existe aujourd'hui aucune garantie de protection durable des droits issus de la législation communautaire ; il demande que

le Great Repeal Bill inclue une clause de non-régression qui garantisse que le gouvernement n'ait pas le pouvoir d'affaiblir ou d'abroger des lois dans les domaines de l'emploi et de l'égalité ²².

Libre-échange : oui, mais...

Le gouvernement britannique a finalement choisi une stratégie de « *hard exit* » (*exit* dur) en refusant de s'engager sur les quatre libertés indissociables qui définissent le marché unique (libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes). Il entend, en effet, imposer des limitations aux mouvements d'immigration en provenance de l'UE. Dès lors, le maintien de sa participation au marché unique est exclu. Au lendemain du Brexit, le Royaume-Uni devra ouvrir des négociations avec l'Union européenne pour la signature d'un accord de libre-échange. Les orientations, déjà citées, adoptées le 29 avril 2017 par le Conseil européen indiquent qu'il n'est pas question pour les britanniques d'obtenir par cette voie un libre accès au marché unique : « Tout accord de libre-échange devrait être équilibré, ambitieux et de portée large. Il ne saurait, cependant, équivaloir à une participation à tout ou partie du marché unique, car cela en compromettrait l'intégrité et le bon fonctionnement. Il doit assurer des conditions équitables, notamment en matière de concurrence et d'aides d'État, et comprendre, à cet égard, des garanties contre des avantages compétitifs indus

20. « *This Bill will, wherever practical and appropriate, convert EU law into UK law from the day we leave.* »

21. Dans son introduction au même document (p. 7), le Secrétaire d'État en charge de la sortie de l'UE indique, à propos du Great Repeal Bill, qu'« il donnera au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour corriger ou supprimer les lois qui sinon ne fonctionneraient pas de manière satisfaisante après la sortie de l'UE » (« *it will give the Government the necessary power to correct or remove the laws that would otherwise not function properly once we have left the EU* »).

22. TUC, « *Great Repeal Bill Hands Power Over Workers' Rights to Judges not UK Parliament* », 30 March 2017.

du fait, notamment, de mesures et de pratiques fiscales, sociales, environnementales et touchant à la réglementation » (Conseil européen, 2017:8). La question du libre-échange se trouve ainsi pour partie liée à celle du maintien des droits sociaux.

Deux évènements récents exerceront un impact d'ampleur encore incertaine sur le climat politique interne et sur les négociations avec l'UE. En premier lieu, les résultats des élections affaiblissent considérablement la position de négociation de Theresa May et sa liberté de manœuvre, surtout si sa majorité repose sur une alliance avec un parti protestant ultra conservateur et europhobe d'Irlande du nord. Les perspectives d'un compromis positif avec ses partenaires européens semblent donc s'éloigner. En second lieu, après la divine surprise d'une absence initiale d'impact du référendum sur la conjoncture économique, les indicateurs amorcent une dégradation menaçante à moyen terme. L'inflation liée à la chute de la livre réduit le pouvoir d'achat, les annonces de délocalisation d'activités se multiplient, des projets d'investissement sont provisoirement gelés. Les deux évolutions sont liées : plus médiocres sont les perspectives d'un accord avec l'Union européenne, plus l'incertitude pèse sur les anticipations des agents économiques.

Dans ce contexte, les syndicats britanniques sont confrontés à une longue période de transition incertaine où se mêlent les menaces sur les droits des travailleurs et les craintes sur l'évolution de l'emploi. Il reste à vérifier dans quelle mesure la solidarité entre syndicats européens pourra se construire compte tenu du risque de durcissement des tensions entre les intérêts nationaux et dans l'hypothèse où s'intensifieraient les stratégies de mise en concurrence des travailleurs des différents pays. Le fait que

les syndicats européens aient pleinement conscience de l'existence de ce risque ne suffit pas pour leur donner les moyens de le combattre.

Sources :

Andriescu M., Giles L. (2017), *Could a Bad Brexit Deal Reduce Workers' Rights Across Europe? Estimating the Risks of a « Race to the Bottom »*, Work Foundation, London, May.

Benito A., Pill H., Smith D. (2017), « The Long March to Brexit – Three Issues to Watch », Goldman Sachs Economics Research, 30 March.

Berbéri C. (2009), « Les syndicats britanniques face aux questions monétaires européennes », *Revue française de civilisation britannique*, XV-2, p. 133-151.

Chaudary M., Pill H. (2016), « Drivers of Brexit – More Social than Economic », Goldman Sachs Economics Research, 8 September.

Conseil européen (2017), *Orientations à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE*, EUCO XT 20004/17, Bruxelles, 29 avril.

Department for Exiting the European Union (2017), *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, March.

Ford M. (2016a), « The Impact of Brexit on UK Labour Law », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 32, n° 4, p. 473-495.

Ford M. (2016b), *Workers' Rights from Europe : The Impact of Brexit*, avis rendu à la demande du TUC, 10 March.

Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2017), « What About the Workers? The Implications of Brexit for British and European Labour », *Competition & Change*, vol.21, n°3, p.163-184.

Hege A., Dufour C. (1998), « Royaume-Uni : une conversion pragmatique au dialogue social européen », Hors-série, « Les acteurs sociaux nationaux face à la construction européenne », *Chronique internationale de l'IRES*, octobre, p. 62-84.

Jefferys S. (2016), « L'impact des directives européennes pour les salariés anglais », *Metis*, 30 mai.

Labour Research Department (2016a), « Should I Stay or Should I Go? », *Labour Research*, June.

Labour Research Department (2016b), « Unions Gauge Impact of Brexit on Our Rights », *Labour Research*, June.

Macshane D. (1991), « Trade Unions and Europe », *The Political Quarterly*, vol. 62, n° 3, July, p. 351-364.

Redor D. (2016), « Comment le dumping social a entraîné le Brexit », *Note*, Les économistes atterrés, décembre.

TUC (1996), *The European Union: Trade Union Goals*.

TUC (2016a), « UK Employment Rights and the EU. Assessment of the Impact of Membership of the European Union on Employment Rights in the UK », February.

TUC (2016b), « Working People Must not Pay the Price for the Vote to Leave. A National Action Plan to Protect the Economy, Jobs and Workers' Rights », June.

TUC (2016c), « Brexit: A New Deal for Working People », December.

Portugal

Un virage à gauche inédit

Raquel REGO et Jean-Marie PERNOT*

À l'issue des élections législatives d'octobre 2015, un nouveau gouvernement du Portugal a commencé à tourner la page des politiques d'austérité (Pernot, 2011 ; Rego, Pernot, 2014). La configuration politique qui a alors pris les rênes du pays est inédite puisque le Parti socialiste (PS), qui reste le pivot du système politique portugais, a inversé le sens de ses alliances historiques. D'habitude porté à l'ouverture au centre ou à droite, le socialiste António Costa a cette fois-ci contracté une alliance avec le presque centenaire Parti communiste (PC) et le – relativement – jeune Bloc de gauche (Bloco de Esquerda, BE).

Le Portugal est donc (re)devenu une destination touristique à la mode mais aussi un cas d'école de nouvelles possibilités politiques en Europe¹. Le curieux assemblage mis en place pour gouverner fonctionne, ce qui fait couler beaucoup d'encre, d'autant qu'il semble pouvoir tenir la durée du mandat. Une certaine paix

sociale atteste de ces chances de réussite même si toutes les mesures sociales agressives vis-à-vis du monde du travail prises au cours des années précédentes n'ont pas été abrogées et ne semblent pas devoir l'être dans l'immédiat. Le domaine de la négociation collective, en particulier, n'a guère été modifié, suscitant plus que des réserves de la part des deux principales organisations syndicales du pays.

On rendra compte ici de cette nouvelle situation politique en la replaçant dans le contexte du mémorandum convenu en 2011 par le gouvernement socialiste et la troïka (Fonds monétaire international, Banque centrale européenne, Commission européenne) et mis en œuvre par le gouvernement de centre-droit qui lui a succédé entre 2011 et 2015. On évoquera les nouvelles orientations définies depuis lors, leur réception par « l'opinion publique » et enfin les stratégies du mouvement syndical dans ce contexte inédit.

* Sociologue et chercheuse à l'Institut de sciences sociales de l'Université de Lisbonne ; politologue, chercheur associé à l'IRES et au Centre d'histoire sociale du XX^e siècle.

1. L. Alvarez, « Krakende wagen, brinquebalante, contraption: a geringonça está na moda », *Público*, 27 de fevereiro de 2017, <https://www.publico.pt/2017/02/27/politica/noticia/a-geringonca-esta-na-moda-1763210> ; L. Valente, « Holandeses vieram aprender como funciona a "geringonça" », *Público*, 30 de janeiro de 2017, <https://www.publico.pt/2017/01/30/politica/noticia/holandeses-vieram-aprender-como-funciona-a-geringonca-1760061>.

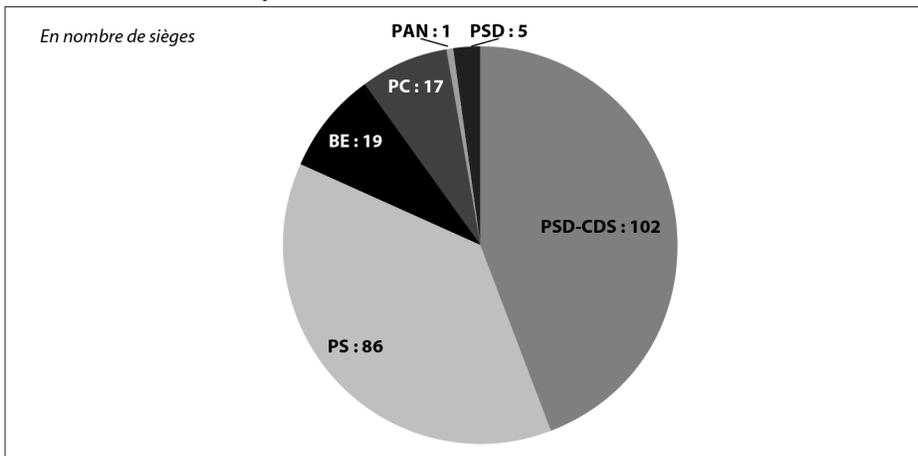
La fabrique du « bidule »

Lors des élections du 4 octobre 2015, le gouvernement sortant, dit de « centre-droit », était une alliance entre le Parti social-démocrate (PSD) et le Centre démocrate social-parti populaire (CDS-PP)². Ensemble, ils ont obtenu une majorité relative (36,9 % des suffrages, soit 102 sièges ; graphique 1). Comme le veut la Constitution, le président de la République, Cavaco Silva, a donc invité le chef de cette coalition, en l'occurrence le Premier ministre sortant Passos Coelho, à former un nouveau gouvernement.

Celui-ci est entré en fonction le 30 octobre mais, 11 jours après son investiture, son projet gouvernemental n'a pas été approuvé par le Parlement. Ce deuxième gouvernement Coelho est donc devenu le gouvernement le plus court de l'histoire démocratique du Portugal, plus court encore que ceux qui se sont succédé au pouvoir dans les premières années après l'adoption de la Constitution de la République en avril 1976³.

Lors des élections législatives, les partis de gauche disposaient d'une majorité arithmétique : le PS avait rassemblé 32,3 % des votes, le BE arrivait pour la première

Graphique 1. La composition du nouveau Parlement après les élections du 4 octobre 2015



Note : le PAN (personnes – animaux – nature) est un nouveau parti. Le PSD a eu cinq élus tout seul, en dehors de la coalition avec le CDS, aux Açores et à Madère.

Source : Parlement : <https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/GruposParlamentaresI.aspx>.

- L'intitulé des partis politiques portugais de ce qu'on appelle « l'arc de gouvernance », à savoir le PSD et le PS, peut prêter à confusion. En effet, le PSD est en pratique un parti libéral fondé en 1974, tout comme le CDS, devenu par la suite CDS-PP, parti démocrate-chrétien et conservateur. Le PS, créé en 1973, est plutôt un parti social-démocrate soutenu dès ses débuts par les grandes forces sociale-démocrates européennes. Du côté de la « gauche de la gauche », le BE est un parti créé en 1999 à partir de différentes organisations politiques, la plupart d'extrême gauche. Le Parti communiste est connu pour être resté assez orthodoxe : à l'inverse d'autres partis communistes du sud de l'Europe, le PC portugais a préféré rester influent dans le mouvement syndical et dans certaines localités plutôt que de risquer une trop large ouverture politique.
- Certains gouvernements ont duré peu de temps entre 1978 et 1981 : <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>.

fois en troisième position avec 10,2 % des votes et le PC, allié avec le Parti écologiste (Partido Ecologista « Os Verdes », PEV), avait recueilli 8,3 % des voix ⁴.

De la majorité arithmétique à la majorité politique

Cette majorité arithmétique n'est pas une première mais elle n'était jamais devenue jusque-là une majorité politique. Le Parti socialiste n'envisageait ses alliances que sur sa droite et le Parti communiste n'était pas candidat au pouvoir.

Deux facteurs semblent avoir pesé dans ce changement de trajectoire : d'une part, la grande majorité des électeurs s'étaient portés sur des partis demandant la fin de la stratégie d'appauvrissement généralisé de la population, ce qui conduisait à faire obstacle à la reconduction des partis de centre-droit. D'autre part, les rapports de force au sein de la gauche se sont déplacés : le PS n'avait pas la majorité à lui tout seul et le Bloc de gauche avait dépassé le PC, ce qui était nouveau par rapport aux élections précédentes. Ensuite, au sein du PS, la lutte entre António José Seguro, le *leader* du PS, et António Costa lors de primaires socialistes avait tourné à l'avantage de ce dernier, lequel avait nettement pris ses distances avec José Sócrates, Premier ministre au moment de la signature du mémorandum en 2011. Le nouveau chef de file socialiste était donc sur une ligne de discussion avec les autres composantes de la gauche et il ressentait cette nécessité comme un mandat de ses électeurs.

Il a entamé ce débat sur quelques orientations fortes : mettre en œuvre une politique de croissance favorable à l'emploi, relancer une politique scientifique, d'éducation et de culture ; mais il souhaitait maintenir le cap de l'intégration européenne ⁵. Ce dernier point est resté une ligne de clivage au sein de la gauche : les autres thèmes ont fait l'objet d'accords et constituent la base de l'unité pour gouverner. Des modalités particulières ont été mises en œuvre pour parvenir à un accord entre partis pour mettre en place ce gouvernement mais la question des institutions européennes a dû en être écartée en raison d'incompatibilités majeures qui auraient obéré le processus. Cette question reste un point de fragilité certain de l'alliance.

Cet accord de gouvernement a été construit de manière étrange, non par une négociation d'ensemble entre partenaires potentiels mais à travers des accords bilatéraux conclus par le Parti socialiste avec chacune des trois autres composantes. Ces accords ont tous été signés le même jour (le 10 novembre 2015), ils étaient de contenus parfois différents et tous assez courts : l'accord entre le PS et le BE faisait six pages, l'accord entre le PS et le PC deux pages et demie et l'accord entre le PS et le PEV faisait treize pages. Dans chacun de ces textes, une phrase commune : « Les partis ont valorisé les points de convergence et non les points de divergence ⁶ ». Il semble que la question de la participation du PC et du BE

4. Ces deux partis, BE et l'alliance PC-Verts, ont vu leurs résultats progresser en comparaison avec les élections législatives de 2011. Les données des résultats des élections peuvent être consultées sur le site du ministère de l'Intérieur : <http://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/#none>.

5. Comunicado da comissão nacional, 7 de novembro de 2015, <http://www.ps.pt/2015/11/08/comunicado-da-comissao-nacional-07-11-2015/>.

6. « Posição conjunta do Partido socialista e do Bloco de esquerda sobre solução política », 2015, <http://cdn.impresa.pt/284/9c2/9700333/BE.pdf> ; « Posição conjunta do PS e do PCP sobre solução política », 2015, <http://cdn.impresa.pt/14d/378/9700329/PCP.pdf> ; « Posição conjunta do PS e do PEV sobre solução política », 2015, http://www.osverdes.pt/media/Parlamento/Posicao-ConjuntaPS_PEV.pdf.

au gouvernement a été d'emblée mise de côté d'un commun accord. De l'examen de ces textes, il ressort que les partis se sont accordés sur des aspects de méthode et sur des contenus. Parmi les méthodes, il était convenu que tout soit fait pour éviter le retour au gouvernement d'une coalition PDS-CDS, c'est-à-dire la non-participation au vote d'une motion de censure ou à un vote négatif sur le budget, des discussions conjointes sur toute initiative législative en provenance d'autres groupes parlementaires et un accord permanent sur des aspects fondamentaux de fonctionnement du Parlement ⁷.

Au titre des contenus, on note un accord sur quelques questions clés :

- le dégel des pensions ;
- la lutte contre la précarité, et notamment l'embauche de tous les travailleurs dans les écoles ⁸ ainsi que le remplacement progressif des bourses de post-doctorat par des contrats ;
- le respect du droit à la négociation dans l'administration publique ;
- la réévaluation et les possibles recalibrages des réductions et exemptions des contributions patronales pour la Sécurité sociale ;
- le refus de toute nouvelle privatisation ;
- l'annulation des concessions des transports terrestres urbains (à Lisbonne et Porto).

Cette modalité originale de construction de l'alliance a été surnommée la

geringonça, que l'on peut en gros traduire par le « bidule », à la suite d'une intervention du *leader* du CDS au Parlement, amplement reprise par les médias. L'idée de « bidule » s'est répandue et elle a été utilisée pour souligner le manque de durabilité et d'effectivité d'une telle solution politique. La longue histoire des conflits, en particulier entre le PS et le PC depuis 1975, ne présageait pas, il est vrai, d'une immense capacité de survie. Le mot *geringonça* est devenu un *buzz* ; il a été rapidement à l'origine de plusieurs ouvrages ⁹ qui tentent d'expliquer cette situation inédite au Portugal.

Ce n'est pas une « expérience de gauche », c'est un gouvernement

Malgré ces prophéties négatives, « le bidule » tient bon et fonctionne. Il réunit plusieurs atouts. Le Premier ministre d'abord, António Costa, n'est pas un nouveau-né en politique, il a participé plusieurs fois au gouvernement (1995-2002 ; 2005-2007), a siégé dans plusieurs assemblées, le Parlement national entre 1991 et 2004, le Parlement européen en 2004 et 2005, et a été maire de Lisbonne entre 2007 et 2015. Il est donc connu et reconnu comme un « homme de dialogue ». Mais le changement de président de la République a également favorisé la mise en place et le bon déroulement de l'action du gouvernement. En effet, en janvier 2016, Marcelo Rebelo de Sousa a été élu (dès le premier tour)

7. Ces points sont détaillés dans l'accord « Posição conjunta do Partido socialista e do Bloco de esquerda sobre solução política », 2015, <http://cdn.imprensa.pt/284/9c2/9700333/BE.pdf>.

8. Le système scolaire emploie un très grand nombre de travailleurs et notamment d'enseignants précaires.

9. Notons quelques titres de livres de journalistes et politologues parus en 2016 : *Como Costa montou a geringonça em 54 dias : os bastidores do acordo histórico da esquerda* [Comment Costa a construit le bidule en 54 jours : dans les coulisses de l'accord historique de gauche] ; *Olear a geringonça* [Mettre de l'huile sur le bidule] ; parus en 2017 : *Para lá da « geringonça »* [Au-delà du bidule], *Tem Coisas, Ti Manel, Tem Coisas, Tem Coisas dum Outro Mundo... Criaram uma Geringonça e Ela Ainda Não Foi ao Fundo!* [Il y a des choses, Oncle Manel, des choses, choses d'un autre monde... Ils ont créé le bidule et il n'a pas encore été au fond].

à la succession de Cavaco Silva qui, bien qu'originaire du même PSD, était beaucoup plus hostile aux socialistes ¹⁰. Rebelo de Sousa a au contraire facilité la mise en place du « bidule ».

Au-delà de ces péripéties, le programme national de réformes présenté par le PS et adopté par le Parlement présentait un net changement de stratégie pour le pays. Il était sous-titré : « Pour plus de croissance, de meilleurs emplois et plus d'égalité » et se déclinait à travers six piliers : élever les qualifications des Portugais, promouvoir l'innovation économique, valoriser le territoire, moderniser l'État, capitaliser les entreprises, renforcer la cohésion et l'égalité sociale (PNR, 2016). Ces axes ont inspiré les premières mesures prises dans tous les domaines cités. On notera qu'un tel programme n'est pas nouveau, il ressemble beaucoup à celui que les socialistes avaient cherché à mettre en œuvre en 2005 avant d'en être empêchés par l'Eurogroupe au nom du retour prioritaire aux 3 % de déficit public inscrits dans le Pacte de stabilité (Pernot, 2010).

Le bilan du premier semestre 2017 (communiqué par le PS) indiquait que

66 % des engagements pris dans le PNR étaient en cours de mise en œuvre ou avaient été tenus et que seulement 6 % d'entre eux n'étaient pas encore entamés (PNR, 2017). Si le bilan économique global est encore à faire, il est incontestable que l'économie portugaise a repris de l'allant (tableau 1) : elle crée des emplois ; elle a produit une baisse du chômage (9,4 % en mai 2017, le taux le plus bas depuis 2008), une réduction du déficit public (2,1 % en 2016 contre 4,4 % l'année précédente), un solde excédentaire des échanges courants (+0,8 % en 2016) et elle connaît même une reprise des exportations. La lancinante question de la montée en gamme des productions « traditionnelles » (chaussures, textile) commence à trouver quelques réponses ¹¹ : tout le mérite n'en revient certes pas à l'action du nouveau gouvernement mais la rupture avec la politique du mémorandum a produit une dynamique et des résultats positifs, même si certains problèmes structurels (comme la dette publique, l'endettement des entreprises ou l'état critique du système bancaire) ne sont pas résolus et ne pouvaient l'être dans un temps aussi bref ¹².

Tableau 1. Quelques indicateurs économiques (2011-2016)

En % (sauf mention contraire)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB – Taux de croissance réelle	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,6	1,4
Dette publique (en milliards d'euros)	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,4
Taux d'inflation	3,6	2,8	0,4	-0,2	0,5	0,6
Taux d'emploi	52,8	50,8	49,7	50,7	51,3	52,0
Taux de chômage	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4	11,1

Source : AICEP (2017).

10. « Marcelo », comme il se fait appeler, est assez populaire, à la fois comme personnalité politique et académique mais aussi parce qu'il a participé pendant 16 ans au journal télévisé d'une chaîne de télévision privée. Il a été doté par ses parents du même prénom que Marcelo Caetano, dernier chef du gouvernement fasciste dont ils étaient proches.

11. *Le Monde*, 2-3 juillet 2017, « La renaissance des industries traditionnelles portugaises ».

12. Il faudrait encore évoquer d'autres difficultés structurelles comme le niveau de qualification de la main-d'œuvre qui reste encore en moyenne un des plus faibles de l'OCDE : J. Adda, « Le Portugal au sommet de l'Europe », *Alternatives économiques*, juillet-août, p. 38-39, <https://www.alternatives-economiques.fr/portugal-sommet-de-leurope/00079818>.

**Une opinion publique
plutôt satisfaite,
un mouvement syndical prudent**

Cette amélioration semble perçue par les citoyens, c'est du moins ce dont les sondages rendent compte ; il s'agit moins du résultat d'un redressement économique encore bien éloigné que d'une confiance retrouvée dans les institutions, c'est-à-dire la perception d'un avenir possible plus « désirable ».

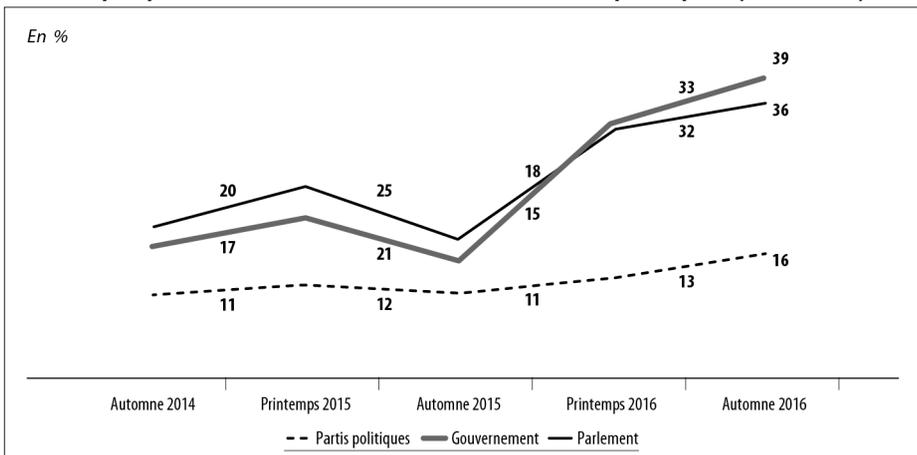
**Un regain de confiance malgré
une situation économique
encore difficile**

Ce retour de la confiance s'affirme vis-à-vis des partis politiques et du gouvernement même si les Portugais dans leur ensemble jugent la situation de leur pays – et la leur – plutôt mauvaise. De manière comparative, l'eurobaromètre les montre assez lucides sur l'appréciation de leur système économique : ils sont les cinquièmes à évaluer le plus négativement l'évolution économique de leur pays, derrière les Grecs, les Espagnols, les Italiens et les Bulgares (Comissão Europeia, 2016). En revanche,

la confiance dans le fonctionnement démocratique de leurs institutions a connu un bond de 12 points en quelques mois entre 2016 et 2017, ce qui place les Portugais en tête de la progression dans l'UE à 28 membres tandis que cette confiance poursuit son recul dans les pays précités (graphique 2).

Dans le même sens, les Portugais retrouvent une confiance un peu délaissée les années précédentes vis-à-vis de l'UE : 54 % des sondés répondent positivement à la question « Pensez-vous que l'appartenance à l'UE est une bonne chose pour votre pays ? », en progression de 7 points en quelques mois ; ils sont troisièmes (derrière les Grecs et les Espagnols) à juger que l'UE n'en fait pas assez en faveur de la lutte contre le chômage mais cette appréciation recule de 13 points entre avril 2016 et mars 2017, à l'inverse des deux autres pays où la perception reste identique (European Parliament, 2017). Sans doute parce que l'UE a préféré ne pas entraver ouvertement une politique qui ne lui plait guère, les Portugais ont peut-être le sentiment que les imperfections de l'Europe sont

Graphique 2. La confiance dans les institutions politiques (2014-2016)



Source : Eurobaromètre standard 86 (2016:5).

préférables à son absence et qu'il existe, malgré tout, des possibilités d'agir pour un « bon » gouvernement.

Une satisfaction prudente des centrales syndicales

Les deux centrales syndicales Confédération générale des travailleurs portugais-Intersyndicale nationale (CGTP-In) et Union générale des travailleurs (UGT) ont accueilli chacune à leur manière le changement politique. La proximité entre le PCP et la CGTP-In préjuge d'un accord favorable de la première confédération portugaise. Elle s'est félicitée en effet de la mise en œuvre d'une nouvelle politique en insistant sur la contribution des mobilisations sociales au résultat électoral : « La force des travailleurs a empêché la mise en place de quelques mesures parmi les plus graves du Gouvernement du PSD et CDS, elle a permis une résistance à l'offensive contre les droits, libertés et garanties constitutionnels, la Sécurité Sociale Publique, Universelle et Solidaire, l'École Publique, le Service National de Santé, les services publics et la Démocratie Locale. Le développement de la lutte des travailleurs a contribué de manière importante à la démission du Gouvernement PSD-CDS, au renvoi de ces partis à une position minoritaire à l'Assemblée de la République et à l'arrêt de son projet anti-social et hostile au monde du travail. Le rejet par le peuple portugais de cette politique d'appauvrissement et la nécessité d'un changement de politique se sont clairement exprimés dans ces élections avec comme conséquence de nouveaux rapports de force au sein du Parlement, composé d'une majorité de députés du PS, du BE, du PC

et de PEV, que la CGTP-In salue et soutient ¹³ » (CGTP-In, 2016:3-4).

Mais la CGTP-In s'engage à maintenir la pression vers un modèle de développement fondé sur une politique de gauche, contre « le grand capital » : « L'action de la CGTP-In et la lutte des travailleurs ont été déterminantes pour la création d'un nouveau cadre politique qui, bien que plus favorable à la concrétisation des justes revendications, exige la continuation et une intensification de notre intervention. Les premiers mois de cette nouvelle phase de la vie nationale montrent des avancées positives en ce qui concerne le retour de certains droits, mais révèlent aussi des contradictions qui ne sont pas étrangères aux pressions du grand patronat, qui s'adapte à la nouvelle réalité et essaye de maintenir les privilèges accumulés au cours des dernières années » (CGTP-In, 2016:7).

L'UGT se félicite de son côté du changement des politiques mises en œuvre. Il convient de rappeler que l'UGT est une organisation beaucoup plus faible que sa grande concurrente mais aussi beaucoup plus composite puisqu'elle compte de nombreux travailleurs votant régulièrement pour le PSD lors des élections. Peu pressée de s'exprimer à la fin de l'année 2015, lors des élections et immédiatement après, elle souligne néanmoins qu'elle a toujours agi en faveur d'un changement des politiques conduites : « Le cadre social généré par ces politiques a donné raison, par sa gravité, à l'UGT, qui a toujours défendu la nécessité d'un changement de politique et un recentrage des réponses vers la croissance économique, l'investissement, la création d'emplois et de la correction des injustices et des inégalités » (UGT, 2017:2).

13. La traduction en français est de la responsabilité des auteurs. Nous avons gardé le format du texte original, notamment l'utilisation des majuscules.

L'UGT rappelle également qu'elle a cherché en permanence – et même au temps de la troïka – à déplacer le débat sur l'austérité et les déficits publics en formulant des propositions. Dans l'introduction de sa « Résolution programmatique », elle fait référence également à la nécessité d'un ample consensus, notamment pour mettre en œuvre de nouvelles politiques de modernisation dans de nombreux secteurs de production ou de services (UGT, 2017).

Un recul des grèves mais aussi de la négociation collective

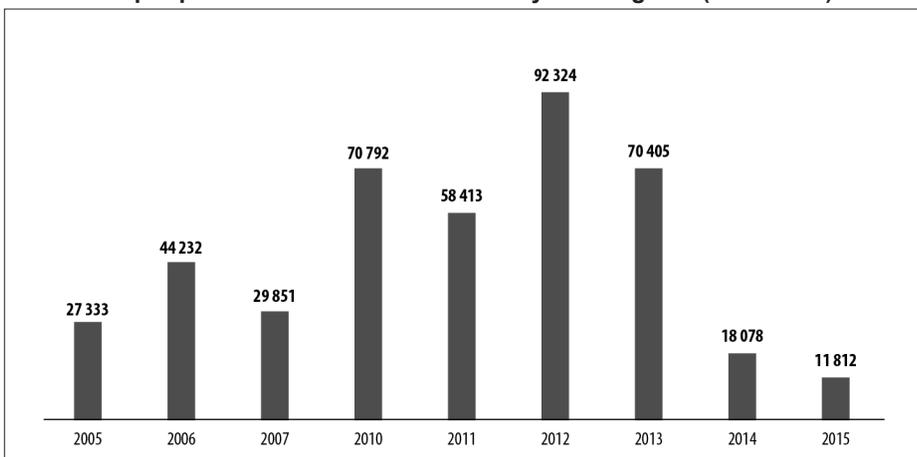
La période de la présence de la troïka et un peu après a été marquée par une succession de grèves générales, le plus souvent appelées, le fait est rare, par les deux centrales syndicales, avec une période de pointe en 2012 et 2013 au cours de laquelle leur nombre a doublé, et au cours de laquelle le nombre de travailleurs en grève a été élevé (graphique 3). L'austérité a été le principal ennemi des syndicats mais, comme le dit Hermes

Costa (2015), elle a favorisé les alliances entre l'UGT et la CGTP-In même si elle n'a pas aboli les divergences.

La période récente accuse un retrait de la conflictualité dû à l'absence de grèves générales. Si le recul est également manifeste dans les préavis déposés (en fort recul ; graphique 4), il l'est moins en nombre de grèves effectives qui retrouvent à peu près leur niveau « d'avant la troïka » (graphique 5).

La concertation sociale avait connu un déclin lors du passage de la troïka : un accord en 2012 a permis au gouvernement de mettre en place un certain nombre de mesures d'austérité (Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego ¹⁴) ; un autre, en mai 2014, juste après le départ de la troïka, permettait de rétablir l'augmentation du salaire minimum gelé depuis 2010. Ces accords n'avaient pas été signés par la CGTP-In qui, traditionnellement, participe activement aux négociations mais n'engage que rarement sa signature, en particulier depuis la crise de 2008-2009.

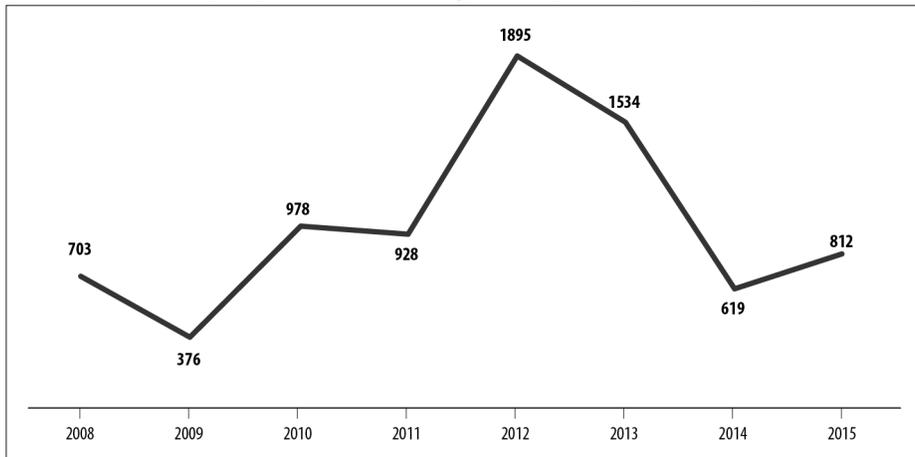
Graphique 3. Nombre de travailleurs ayant fait grève (2005-2015)



Note : il n'existe pas de données officielles pour 2008-2009.
Source : GEP (2016).

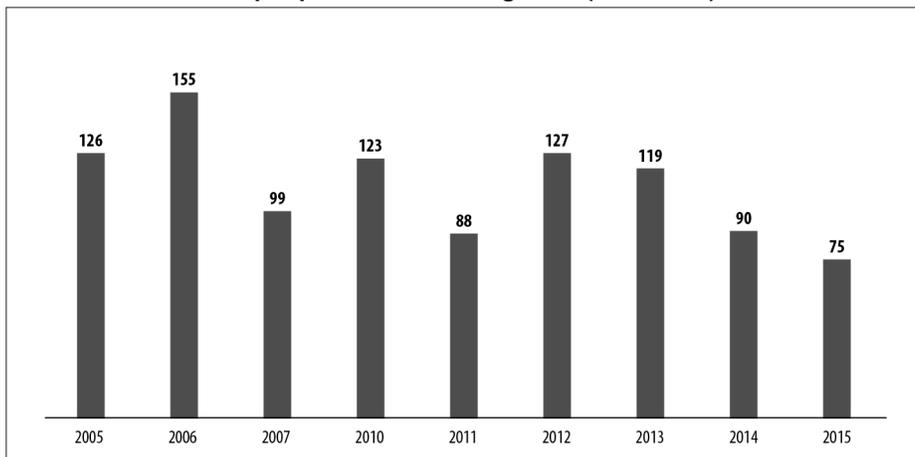
14. <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f57/58bf17f573aeb017446575.pdf>.

Graphique 4. Préavis de grève déposés (2008-2015)



Source : DGERT/MTSSS – in *Livro Verde* (Dray, 2016).

Graphique 5. Nombre de grèves (2005-2015)



Note : Il n'y a pas de données officielles pour 2008-2009.
Source : GEP (2016).

La concertation a repris un peu de couleur en 2016 mais de manière assez classique. Deux accords ont été conclus mais toujours sans la signature de la CGTP-In qui maintient une attitude intransigeante : le premier, l'Acordo Relativo à Aplicação da Retribuição Mínima

Mensal Garantida para o Ano de 2016 de janvier 2016, était un accord d'augmentation du salaire minimum interprofessionnel, pour le porter de 505 à 530 euros¹⁵. Le deuxième accord visait surtout la préparation d'un accord de moyen terme, le Compromisso Tripartido para um

15. <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f52/58bf17f527637271564048.pdf>.

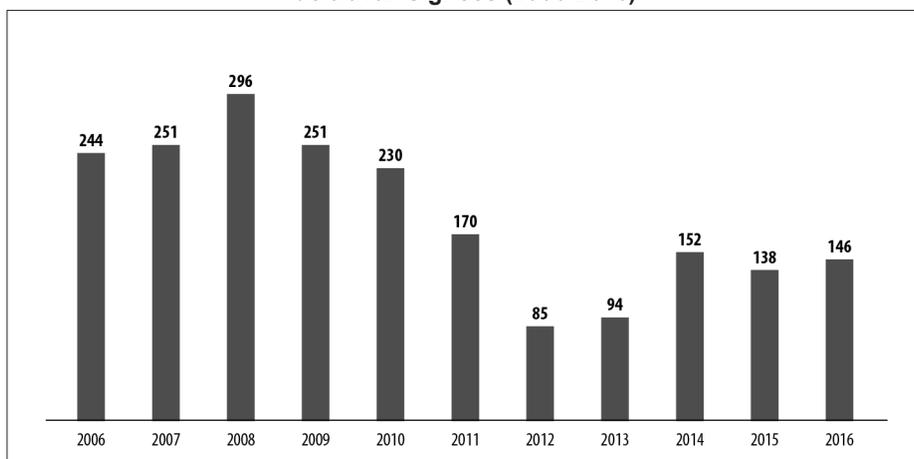
Acordo de Concertação Social de Médio Prazo ¹⁶, qui a été signé un an plus tard, en janvier 2017.

La négociation au niveau des branches et des entreprises a connu un léger rebond depuis 2014, après l'effondrement de 2012 et 2013 (graphique 6). Ces mouvements brusques sont dus aux changements de règles de la négociation collective. En 2012, la troïka a imposé des critères de représentativité des organisations patronales pour l'extension des conventions collectives : celles-ci devaient représenter 50 % au moins des travailleurs du secteur pour que l'extension soit possible, ce qui a fait baisser le taux de salariés couverts par une convention collective mais aussi la fréquence des négociations elles-mêmes. En 2014, suite à la pression des organisations syndicales et patronales, ce critère a été assoupli en autorisant la négociation et l'extension

lorsque les organisations patronales représentaient au moins 30 % des travailleurs des très petites entreprises et petites et moyennes entreprises de leur secteur. Ce changement a permis une petite remontée des accords qui, en tout état de cause, ont nettement diminué depuis l'introduction du Code du travail en 2003.

Pour l'heure en tous cas, rien n'est venu de la part du nouveau gouvernement qui remette en cause les restrictions de la négociation collective mises en œuvre entre 2012 et 2015 : il semble bien par ailleurs que rien ne soit prévu pour l'actuelle législature, bien que le PC et BE aient tenté d'amener la question devant le Parlement. D'après le ministre du Travail, il faut prendre un peu de temps pour évaluer l'impact des mesures prises, notamment à l'occasion de l'expiration des conventions collectives ¹⁷.

Graphique 6. Nombre de conventions collectives de travail signées (2006-2016)



Source : Centro de relações laborais, <https://www.crlaborais.pt/inf-estatistica>.

16. <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f44/58bf17f449b88132493082.pdf>.

17. M. Lopes, Maria, « "Vou ser claro: não somos a favor da reversão do princípio da caducidade", diz Vieira da Silva », *Público*, 10 de fevereiro de 2017, <https://www.publico.pt/2017/02/10/politica/noticia/vou-ser-claro-nos-nao-somos-a-favor-da-reversao-do-principio-da-caducidade-diz-vieira-da-silva-1761558>.

Parmi les problèmes les plus aiguës de la période, deux attendent les syndicats au pied du mur : d'une part, la question des fonctionnaires dont les carrières et les rémunérations ont été bloquées dès les premières mesures d'austérité. L'UGT et en particulier sa fédération du secteur public, FESAP, évoque la possibilité d'une grève du secteur, afin de lever le gel du système de progression des carrières et de demander l'intégration des précaires de l'État¹⁸. Cela fait le lien avec la préoccupation majeure pour l'ensemble du salariat qui est celle de la précarité sous toutes ses formes qui caractérisent depuis longtemps le marché du travail portugais.

La CGTP-In a lancé une campagne nationale en 2016¹⁹ contre la précarité. Elle l'a sans doute fait pour compenser un manque de prise en charge de cette question pendant la période dominée par la lutte contre la troïka. Les mobilisations ne se sont guère préoccupées en effet de l'insertion des précaires dans la lutte. Le sociologue Hermes Costa relève ce hiatus entre paroles et pratiques de la part de syndicats qui parlent de la précarité mais se soucient peu, dans la pratique, d'associer les précaires : « Même si l'austérité a accru le potentiel du syndicalisme en tant que mouvement (les grèves générales et sectorielles en étant une preuve), la mobilisation syndicale a été bien absente lors des mobilisations de précaires » (2015:278). Celles-ci, toutefois, n'ont pas été sans résultats puisqu'un important processus d'intégration des précaires de l'État a commencé au milieu de l'année 2017. Ce « Programme extraordinaire de régularisations des liens précaires à l'administration publique » (PREVPAP)

correspond à un engagement contenu dans le programme du PS et survient en écho aux luttes des précaires et à d'anciennes demandes syndicales.

Conclusion

Donné pour fragile, le « bidule » construit par les partis de gauche semble tenir la route et il franchira bientôt sans doute ses deux années d'existence. La suite n'est pas écrite mais il paraît d'ores et déjà gagnant dans plusieurs domaines : les indicateurs économiques montrent des évolutions encore timides mais la confiance des Portugais semble s'être améliorée. Par ailleurs, plusieurs mesures imposées par le gouvernement de centre-droit en coordination avec la troïka ont été annulées ou sont en cours d'annulation : le déplafonnement des retraites a été réalisé, comme la suppression de la contribution fiscale extraordinaire qui pénalisait les salaires de la fonction publique, la remise en place des 35 heures par semaine, de quatre jours fériés, l'augmentation du salaire minimum, etc. Le mouvement syndical n'a pas désarmé, il se montre actif mais beaucoup moins conflictuel vis-à-vis du gouvernement.

Du point de vue de la politique nationale, la « *geringonça* » marque une progression qualitative de la démocratie parlementaire. Du point de vue européen, elle est une menace car elle donne un signal sur la possibilité d'une alternative à la politique austéraitrice que l'UE semble incapable de dépasser.

Si la gauche peut à tout moment être reprise par les vieux démons de la

18. Sur cette initiative de FESAP, voir : <https://www.ugt.pt/comunicados/comunicados-305?ano=2017&newsid=1920>.

19. Pour accéder aux documents de support, voir : <http://www.cgtp.pt/informacao/propaganda/category/79-campanha-nacional-contra-a-precariedade>.

division, c'est tout de même de Bruxelles que peut venir le premier danger.

Il faut attendre encore pour voir comment le gouvernement socialiste peut conserver l'équilibre de cette alliance inédite avec plusieurs partis à sa gauche, expérience tout à la fois intéressante et embarrassante pour la social-démocratie européenne. Mais les pressions externes ne sont pas prêtes de cesser : l'évaluation récente de l'OCDE sur les réformes conduites au Portugal entre 2011 et 2015 conclut : « Les réformes du marché du travail portugais étaient un mouvement dans la bonne direction. (...) Pourtant, malgré les progrès réalisés, beaucoup de changements sont encore à faire » (OECD, 2017:10). L'OCDE rappelle que la segmentation du marché du travail devra être la priorité du gouvernement portugais, notamment la réduction du décalage entre les travailleurs permanents et temporaires. Quand les syndicats et les partis qui soutiennent le gouvernement défendent cette idée en réduisant cette fracture par la transformation de statuts temporaires en statuts permanents, l'OCDE suggère encore la poursuite de la levée des législations de protection de l'emploi au Portugal. Toujours plus de précarité en quelque sorte, alors que le redémarrage de l'économie portugaise est en train de montrer que les problèmes – et surtout les solutions – sont bien ailleurs.

Sources :

- AICEP (2017), « Portugal principais indicadores económicos », Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal-Portugal Global, Julho, <http://www.portugal-global.pt/PT/Biblioteca/Economianet/Portugal IndicadoresEconomicos.pdf>.
- Comissão Europeia (2016), *Eurobarómetro Standard 86 – Relatório Nacional – Opinião Pública na União Europeia*, outono, <https://ec.europa.eu/portugal/sites/portugal/files/eurobarometro-standard-86-portugal.pdf>.
- CGTP-In (2016), *Programa de Acção – Mandato 2016-2020 – XIII Congresso, Almada*, 26-27 de fevereiro, http://www.cgtp.pt/images/images/2016/XIIICONGRESSO_Programa Accao_XIIICongresso.pdf
- Costa H. (2015), « Le syndicalisme portugais et l'austérité : entre la force des protestations et la fragilité des alliances », *Relations industrielles/Industrial relations*, vol. 70, n° 2, p. 262-284, DOI :10.7202/1031464ar.
- Dray G. (ed.) (2016), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, Lisboa, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Dezembro, http://www.gep.msess.gov.pt/estudos/pdf/LIVRO_VERDE_2016.pdf.
- European Parliament (2017), *Two Years Until the 2019 European Election, Special Eurobarometer of the Euroepan Parliament*, Study, Public Opinion Monitoring Series, Directorate-General for Communication, European Parliament Research Service, April, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20170426PVL00115/Two-years-until-the-2019-European-Elections>.
- GEP (2016), *Greves 2015 – Coleção Estatísticas*, Lisboa, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, <http://www.gep.msess.gov.pt/estatistica/greves/grv2015pub.pdf>.
- OECD (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-2015 – A Preliminary Assessment*, Paris, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/employment/emp/Labour-market-reforms-in-Portugal-2011-2015-preliminary-assessment.pdf>.
- Pernot J.-M. (2010), « Portugal : la saignée, la saignée, la saignée », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 127, novembre, p. 137-143, <https://goo.gl/tQtWik>.
- Pernot J.-M. (2011), « Portugal : du pareil au même : nouveau plan, nouveau gouvernement, mais toujours la même politique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 131, juillet, p. 13-21, <https://goo.gl/a68jAz>.
- PNR (2016), *Mais crescimento. Melhor emprego. Maior igualdade. Programa Nacional de Reformas*, <http://www.portugal.gov.pt/media/22754674/20160421-pm-pnr2016.pdf>.

PORTUGAL

PNR (2017), *Programa Nacional de Reformas – Balanço de Seis Meses de Implementação*, <http://www.portugal.gov.pt/media/22861417/20161109-pnr-balanco.pdf>.

Pernot J.-M., Rego R. (2014), « Portugal : santé, éducation, dans la tempête », n° spécial, « Santé, éducation : services publics

dans la tourmente », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre, p. 68-82, <https://goo.gl/TH4hs7>.

UGT (2017), *Resolução Programática – Definição das Grandes Linhas de Orientação Político-Sindical e do Programa de Acção – XIII Congresso*, Porto, 25-26 de março.

Pays basque

À son 14^e congrès, la confédération ELA présente un projet « plus politique que jamais »

*Christian DUFOUR et Adelheid HEGE **

La confédération Solidarité des travailleurs et travailleuses basques (Euskal Langileen Alkartasuna, ELA) a célébré son quatorzième congrès les 15 et 16 juin 2017 à Bilbao. La priorité à la lutte contre le précaire, qui concerne essentiellement des femmes, et contre le patriarcat dans l'organisation syndicale marque une nouvelle étape pour une confédération habituée à repenser ses modes d'action afin de prendre en compte l'ensemble de la condition salariale. Prenant acte des changements hostiles des règles de négociation, ELA fonde sa stratégie sur des mobilisations ciblées, aidée par sa capacité à transformer constamment son organisation.

ELA, organisation interprofessionnelle indépendantiste, conserve avec 36 % des voix aux élections de conseil d'entreprise la tête de la représentation en Hegoalde, Pays basque sud (Espagne) ¹. Après un effritement lié au chômage, son effectif d'adhérents progresse à nouveau.

Le congrès s'inscrit dans une période longue de transformations profondes au Pays basque, tant du point de vue politique qu'économique ou social. La place originale désormais occupée par ELA dans les débats sociaux et les défaillances structurelles qu'elle perçoit de la part des partis l'incitent à affirmer, à partir de sa pratique syndicale, plus explicitement encore son rôle comme acteur politique. Dès septembre 2017, le syndicat a montré ce qu'il entendait par là en proposant un engagement souverainiste aux diverses forces de gauche.

Fin de la lutte armée et reclassements au sein de la Communauté autonome basque

Annoncée en 2011, la renonciation à la lutte armée par l'ETA ² n'a produit que lentement des effets sur les relations politiques et syndicales au sein de la Communauté autonome.

* Chercheur associé au CRIMT ; chercheuse associée à l'IRES.

1. Le Pays basque sud, périmètre d'intervention d'ELA, comprend les trois territoires de la Communauté autonome du Pays basque (Comunidad autónoma del País Vasco, CAPV) – Gipuzkoa, Alava et Biskaia – et la Navarre. Pour une description des structures du Pays basque, une présentation historique de ELA et une analyse de ses évolutions organisationnelles voir Dufour, Hege (2009 ; 2013).

2. Euskadi Ta Askatasuna, « Pays basque et liberté ».

Les partis politiques propres à l'entité basque se sont partiellement repositionnés. Le PNV, parti de la droite nationaliste, continue d'exercer une hégémonie peu contestée dans les institutions basques. Il s'est officiellement distancié de sa revendication originelle d'indépendance pour privilégier la gestion d'une autonomie accrue, escomptant l'affaiblissement *de facto* des États nationaux et de l'État espagnol en particulier par le développement de la mondialisation. EH Bildu, né en 2012 du regroupement de partis nationalistes de poids inégaux et plus ou moins distants de la lutte armée, semblait devoir progresser rapidement après son entrée remarquée dans les instances de la Communauté autonome en 2012. Mais à ces mêmes élections en 2016, le PNV a repris près de 3 points à 37 %, distanciant nettement EH Bildu en recul de 4 points à 21 %. Le nationalisme dont se revendiquent ces deux orientations politiques revêt des sens très différents et les occasions de conflit entre eux à ce sujet sont quotidiennes. Podemos, peu à l'aise avec les questions nationales posées dans différentes parties de l'État espagnol, s'est installé d'un coup à 15 %, au détriment en particulier du PSE-EE (la branche basque du PSOE, le Parti socialiste espagnol), qui recule de plus de 7 points à 12 %. Le Parti populaire (PP) de Rajoy régresse de 2 points à 10 %.

Le PNV gouverne toutes les institutions au sein de la Communauté autonome et de la Navarre : les communautés elles-mêmes, les *Diputaciones* et les villes capitales des diverses entités. Il a passé une alliance en 2016 avec le PSE-EE dans la Communauté autonome basque,

sur la base de sa nouvelle position concernant l'autonomie³. Le Parti populaire les appuie suivant les cas. Les partis nationaux espagnols, PP et PSOE essentiellement, ont dû prendre en compte cette nouvelle donne qui les prive d'un outil de lutte frontale contre l'indépendantisme. Il subsiste dans l'échange public des polémiques violentes sur le passif humain de la lutte armée et sur le sort des prisonniers politiques.

Les mouvements concernant l'indépendance en Catalogne sont observés avec grand intérêt. Mais la distance entre les deux situations reste profonde ; les cicatrices de la lutte armée restent brûlantes. Les sondages sont très défavorables à l'indépendance du Pays basque⁴.

ELA, à travers sa fondation Manu Robles Arangiz, a été partie prenante du mouvement des « Artisans de Paix », initié en Iparralde (Pays basque nord, France), qui a conduit à assurer le désarmement effectif de l'ETA. Le démantèlement de cet arsenal militaire, disséminé depuis des décennies, a été réalisé à l'initiative de la société civile. Une grande manifestation à Bayonne le 8 avril 2017 a accompagné cette opération⁵. De nombreuses associations se sont regroupées autour de cette initiative, y compris la fondation culturelle de ELA en Iparalde ; et elles ont soutenu certains des *leaders* militants emprisonnés au cours de cette action.

ELA évalue positivement les changements politiques survenus au Pays basque concernant l'abandon de la lutte armée. Mais, pour cette confédération, le Pays basque et spécialement sa gauche *abertzale* (patriote) souffrent de déficits

3. J.-J. Kourliandsky, « La patrie entre Espagne et Pays basque », *Le Huffington Post*, 24 janvier 2017.

4. *Euskobarometro*, décembre 2016 et *Abertzales en horas bajas* in *ABC*, 20 de septembre de 2016.

5. <https://bizimugi.eu/artisans-de-la-paix-le-8-avril-2017-une-journee-entree-dans-lhistoire>.

programmatisques et pratiques lourds. Il s'agit non seulement de faire pièce électoralement au PNV pour la gestion des institutions, mais aussi de savoir quel projet social et politique anime le mouvement indépendantiste.

Pour ELA, le PNV vise surtout à administrer au profit des entreprises le statut de grande autonomie fiscale spécifique au Pays basque et à chacune des trois provinces qui le composent ⁶. ELA s'est depuis plusieurs années saisi de cet enjeu, et articule les choix en matière de fiscalité comme une question centrale dans l'analyse des processus de rémunération et de redistribution. Ce thème permet d'assurer une confrontation concrète aussi avec les partis de gauche, en particulier EH Bildu, à chacun des niveaux où ils participent au pouvoir puisque, du fait de la large autonomie, ils y disposent de capacités de décision. Ils ne se prononcent pas suffisamment selon ELA pour une alternative au capitalisme ; ils restent trop timorés en matière sociale lorsqu'ils parviennent à des positions institutionnelles de décision, ce qui peut se décliner différemment dans chacune des trois provinces basques et la Navarre. Quant à Podemos, sa relation ambiguë avec les questions nationales se complique d'une implantation encore limitée à des résultats électoraux qui peuvent être fragiles dans un territoire très marqué par ses racines basques et les questions identitaires.

Dans le camp syndical, ELA devance en nombre de voix une autre confédération indépendantiste, LAB (18 %), avec laquelle elle entretient des liens étroits. Ensemble ces deux syndicats distancent largement les deux confédérations « espagnolistes » souvent en unité d'action que sont la Confederación sindical de comisiones obreras (CCOO, 20 %) et l'Unión general de trabajadores (UGT, 15 %) ⁷. Jusqu'à ces dernières années, LAB se distinguait nettement de ELA, qui a toujours marqué son opposition à la lutte armée dans son projet d'indépendance. Désormais les possibilités de contacts entre les deux syndicats se sont renforcées (voir *infra*). Mais leurs caractères respectifs restent très marqués et ne peuvent évoluer que dans des temps assez longs. ELA pèse deux fois plus que LAB en termes électoraux dans les entreprises et bénéficie d'un dynamisme d'implantation qui se manifeste aussi en Navarre. Les deux syndicats sont souvent engagés en commun dans le lancement d'actions ; le déséquilibre se précise lorsqu'il s'agit d'animer des mouvements durs et prolongés. Ce type d'action est un élément stratégique pour ELA, particulièrement à l'égard des personnels les plus affaiblis dans la relation salariale (femmes, précaires...). Et la caisse de grève de ELA participe puissamment à la mise en œuvre de cette stratégie (Dufour, Hege, 2013), alors que LAB en est dépourvu.

6. ELA critique avec vigueur la relation instaurée entre partis politiques dominants et milieu d'affaires. La corruption qui contamine l'État espagnol n'épargne pas le Pays basque. La Catalogne ne connaît pas un statut fiscal autonome de cette ampleur.

7. Ces données électorales obtenues dans les élections aux conseils d'entreprise concernent l'ensemble Communauté basque et Navarre. Pour la seule Communauté, les résultats sont respectivement de 40 %, 19 %, 19 % et 11 %. Au Pays basque la concurrence syndicale et l'exigence qui s'ensuit permettent de considérer comme parfaitement robustes les données de la représentativité. Un accord de procédure électorale détaillé pour la CAPV et un autre pour la Navarre les singularisent par rapport au reste de l'Espagne.

Situation économique en reprise et transformations du salariat

L'Hegoalde est un espace économique très développé qui a peu à voir avec de larges parties de l'Espagne du sud en particulier. Au cours des 30 dernières années, il a assumé une transformation profonde de ses infrastructures et de ses forces économiques. Les industries anciennes y étaient frappées d'obsolescence et le taux de chômage, supérieur à celui de l'Espagne, dépassait 20 % dans les années 1980. La sourde et profonde opposition au franquisme n'en faisait pas un lieu soutenu par le pouvoir madrilène. Les restructurations permettent de faire baisser le chômage jusqu'à 3,5 % avant 2008 ; il se situe autour de 12 % en 2016 (10 % en Navarre), soit nettement moins qu'en Catalogne, à Madrid (15 %) ou dans le reste de l'Espagne (18 % en moyenne). Mais les jeunes souffrent d'un chômage dont le taux avoisine 28 %. La population en emploi baisse plus vite que la population active. Les salariés inscrits au régime de Sécurité sociale approchent le million en 2008 pour baisser jusqu'à 860 000 en 2014 et remonter à 920 000 à la

mi-2017. Le chômage compte 80 000 inscrits en 2008, puis 170 000 en 2014 pour redescendre à 130 000 en 2017 (Lan Harremanen Kontseilua, 2017:16-18 ; tableau 1).

Le PIB par tête en 2016 se situe à 30 500 euros, à comparer aux 24 000 euros de l'Espagne en moyenne. Le taux d'endettement public du Pays basque est d'à peine 15 % d'un PIB qui s'exporte pour environ un tiers. Depuis la crise dite des *subprimes*, les politiques de redistribution publiques (impôts) et privées (salaires) ont rapidement conduit à une baisse de la part des salaires dans le partage des richesses (tableau 2).

À cette perte globale de revenus pour le travail en cinq ans (estimée à 2,3 milliards d'euros pour la Communauté autonome et la Navarre en 2015 par ELA) s'ajoute le creusement des inégalités au sein du salariat : entre hommes et femmes, jeunes et seniors, immigrés et résidents, hauts et bas salaires, etc. La faute en revient à la fois à l'inégale évolution des salaires et des conditions d'emploi, même si la progression des différentes formes de précarisation tend à rapprocher les deux sexes. 27 % des

Tableau 1. Emploi et chômage au Pays basque (2015-2017)

	Population active	Population occupée	Population au chômage	Population inactive
1 ^{er} trimestre 2015	1 063 000	885 900	177 100	770 000
1 ^{er} trimestre 2017	1 026 300	905 400	117 000	807 600
Variation	-36 700	+19 500	-60 100	+37 600

Source : Lan Harremanen Kontseilua (2017:21). Les différences entre les chiffres tiennent à la distinction entre chômeurs comptabilisé et estimé.

Tableau 2. Part des revenus salariaux dans le PIB (2010-2015)

En %

	2010	2015
Communauté autonome basque	49,2	46,7
Navarre	50,1	47,3 *
État espagnol	50,2	47,6

* 2014.

Source : document du Congrès de ELA.

femmes travaillent à durée déterminée (24 % des hommes), et plus de 20 % à temps partiel pour une moyenne de 18 % parmi les salarié(e)s.

Les données économiques du printemps 2017 sont assez favorables : le PIB a crû de 2,9 % au deuxième trimestre, pendant que l'emploi progressait de 2,2 %, selon l'Instituto Vasco de Estadística-Eustat. L'industrie basque a connu une avancée de 7,1 % de ses facturations en juin 2017 par rapport à juin 2016 et les commandes qui lui ont été adressées ont progressé de 14,8 % sur la même période, selon l'Instituto Nacional de Estadística. Les données concernant l'ensemble de l'État espagnol sont respectivement de 6,5 % et 7,1 %. Le chômage recule de près de 3 000 personnes en juin 2017 pour atteindre un total de 131 000.

L'évolution de l'emploi n'est pas aussi clairement favorable, selon une étude réalisée par le bureau d'études de ELA et publiée en juillet 2017 (Manu Robles-Arangiz Institutua, 2017). Sur quelque 300 000 contrats conclus au premier trimestre 2017, 36 % sont à temps partiel (dont 49 % pour les femmes) et 91 % sont temporaires. Les contrats à temps partiel féminins recouvrent des horaires souvent très brefs. Les durées des contrats seraient pour 11,8 % de moins d'une

semaine et pour 45,7 % de moins d'un mois. Nombre de ces contrats sont en outre des contrats de sous-traitance.

La même étude reconnaît une baisse du chômage. Mais elle est concomitante à un recul de la population active. Reprenant des données de l'Instituto Nacional de Estadística, ELA fait état d'un déficit de 123 000 emplois de 2009 à 2017, aux premiers trimestres, et ce malgré une progression des services. La construction a perdu plus de 45 % de ses emplois et l'industrie, malgré une reprise significative, est toujours 10 % en dessous de son niveau de 2009 (tableau 3). Il s'agissait de plus anciens bastions syndicaux de ELA.

Le Conseil basque des relations du travail (Lan Harremanen Kontseilua, 2017) constate lui-même en juillet 2017 une augmentation des tensions liées au travail. De janvier à mai 2016, 65 grèves avaient été organisées ; ce chiffre est passé à 90 pour la même période en 2017. Les délais de négociation d'accords se prolongent, et seulement là où CCOO et UGT sont en meilleure position, quelques rares négociations de branche sont parvenues à des conclusions⁸. Le président de cette institution souligne les difficultés d'application des nouvelles règles de négociation introduites par les réformes successives du droit du travail. Les

Tableau 3. Évolution de l'emploi par secteur (2009-2017)

	1 ^{er} trimestre 2009	1 ^{er} trimestre 2013	1 ^{er} trimestre 2017
Agriculture	28 500	29 500	26 600
Construction	113 000	70 700	60 700
Industrie	303 000	247 100	276 300
Services	802 400	790 000	806 800
Total	1 247 100	1 137 400	1 170 400

Source : Manu Robles-Arangiz Institutua (2017).

8. Lan Harremanen Kontseilua (2017). Cf. aussi « La insatisfacción laboral genera un aumento de las huelgas en el País Vasco », *El Mundo, País Vasco*, 19 de julio de 2017. Le Conseil basque des relations du travail, paritaire, est l'une des instances de dialogue social auxquelles ELA ne participe pas, à la différence de l'ensemble des autres organisations.

négociations désormais prioritairement menées à Madrid ont du mal à s'appliquer au Pays basque ; seuls 25 % des accords qui y sont mis en œuvre relèvent de ce qui a été négocié centralement. Du coup, les textes vieillissent. Seuls 28 % des salariés disposent d'accords actualisés, les autres sont soit en cours de renégociation et maintenus, soit devenus purement et simplement ineffectifs. Les négociations d'entreprise ne parviennent pas à compenser les taux de couverture affaiblis au niveau des branches. Il faut donc prendre avec prudence les chiffres qui indiquent que l'industrie couvre plus de 98 % de ses salariés par des accords. Selon ces mêmes statistiques, les services ne le font qu'à moins de 85 %. Les hommes sont ainsi couverts à 95 % par des accords et les femmes à 83 %. Signe que les difficultés commencent à être prégnantes, en janvier 2017 un accord a été conclu au Pays basque pour reconnaître la prévalence des accords qui y sont conclus sur ceux qui viennent de l'État central, mais des difficultés juridiques et d'application subsistent.

En tout état de cause, que ce soit du fait de la transformation de la part des emplois par secteur ou des nouvelles règles de la négociation collective, la vie économique et sociale a été profondément bouleversée⁹.

Une organisation maîtrisée, en progression et transformée

Au cours des années 2012-2016, les adhésions à ELA ont baissé de 7 % (de 105 000 à 98 000 adhérents). Ces

7 000 pertes d'adhérents représentent la part du feu revendiquée par la croissance du chômage et la baisse du niveau d'emploi. Le BTP et la construction ont particulièrement souffert. Mais la concession à la mauvaise situation économique doit être relativisée : le chômage a plus que doublé entre 2008 et 2014 et en 2017 le niveau d'emploi de 2008 n'a toujours pas été retrouvé.

Or, depuis début 2017, ELA enregistre une augmentation de son effectif d'adhérent(e)s.

Derrière les chiffres bruts, quelques données signalent une transformation de la base syndicale. Entre deux congrès, la part des femmes est passée de 40 % à près de 44 % parmi les syndiqué(e)s. Le taux de syndicalisation à ELA des femmes du Pays basque est passé de 8,6 à 8,9 % sur la même période, alors que celui des hommes reculait de 10,3 % à 9,9 %. 55 % des syndiqué(e)s ont moins de 50 ans, dont la moitié moins de 40.

Suivant une politique d'autonomisation des ressources menée systématiquement depuis 25 ans, ELA parvient à assurer plus de 92 % de son financement par les seules cotisations des membres. Ces données sont vérifiées annuellement par des journalistes invités à consulter directement les livres d'affiliation et de cotisation et à contrôler la réalité des versements bancaires afférents. Avec un taux de cotisation élevé, toujours approuvé sans réserve par le congrès, ELA dispose pour ses membres d'une caisse de grève qui lui permet de mener des actions longues dans les endroits stratégiques pour peu qu'ils manifestent une préparation suffisante (encadré).

9. L'inscription d'étrangers à la Sécurité sociale a crû de 7,39 % en juillet 2017 par rapport à juillet 2016, soit une progression de 3 891 personnes à 56 545. 38 102 affiliés proviennent de pays hors Union européenne, 4 928 sont Marocains, 3 028 Boliviens, 2 965 Nicaraguayens. Les 18 443 affiliés de l'UE sont pour 8 770 roumains, 3 633 portugais et 369 italiens. *El Mundo*, 23 de agosto de 2017.

Les cibles prioritaires de l'action gréviste portent sur les lieux où les contrats de travail sont très détériorés. Ainsi, les travaux publics routiers ont été l'objet au cours des dernières années d'une grève de 11 mois, qui visait à attribuer aux travailleurs non déclarés au Pays basque des conditions égales à celles des travailleurs locaux. Les maisons de retraite et les services externalisés des services publics (cantines, centres sportifs...) qui emploient des salarié(e)s à des conditions très inférieures à celles des services publics classiques connaissent aussi une conflictualité longue et souvent victorieuse. Pendant l'été 2017, les maisons de retraite ont justement fait parler d'elles en prolongeant à la mi-août pour un mois une grève déjà entamée depuis plus de 270 jours ¹⁰. Les animateurs d'activités sportives publiques sont parvenus à faire progresser de 45 % les plus bas salaires de leur convention suite aussi à une grève de cinq jours : leur accord collectif était bloqué depuis 2009.

Cela permet à ELA de mettre à son actif une forte progression parmi les salarié(e)s en emplois précaires de toutes sortes. Cette stratégie repose sur des transformations organisationnelles. La confédération a regroupé les salarié(e)s au sein de trois fédérations seulement : industrie, services privés, secteur public (tableau 4). Les deux fédérations du privé se distinguent en réalité moins par leurs champs d'activité économique que par leurs modes d'organisation des salarié(e)s.

« L'industrie » regroupe les salarié(e)s qui connaissent des lieux de travail quasi uniques et des équipes stables. « Les services privés » couvrent les salarié(e)s qui connaissent une multiplicité de lieux de travail et n'appartiennent pas à une communauté permanente de travail. « C'est moins le type d'activité de l'entreprise qui fait la différence, que la situation individuelle et collective des salarié(e)s. Une usine de la métallurgie ou de l'agro-alimentaire ou de la chimie ou des agences bancaires peuvent s'organiser de façons assez similaires. Mais les femmes qui font du nettoyage de nuit, les intermittents, les diverses formes d'emplois précaires ou les toutes petites entreprises demandent une autre forme de présence syndicale. On rattache les entreprises à l'une ou l'autre fédération suivant ces critères » (responsable ELA de la syndicalisation). Pour perfectionner cette organisation, chaque *comarca* (union locale) dispose d'un permanent représentant simultanément les deux fédérations. Il s'agit de favoriser localement les contacts entre différents types de salarié(e)s et de coordonner leurs actions. Ce découpage organisationnel a désormais fait ses preuves et l'implantation auprès des employé(e)s « atypiques » constitue l'essentiel de la progression numérique de la confédération. « Pour nous, l'organisation des précaires n'est plus une question insoluble », affirme ce même responsable.

L'exemplarité, la mise en scène et le succès des conflits font partie de cette

10. « Las trabajadoras de las residencias seguirán de huelga hasta el 17 de septiembre e intensificarán las movilizaciones en Aste Nagusia », *El Mundo, País Vasco*, 17 de agosto de 2017. Après plus de 300 jours de grève, un accord a été signé le 27 septembre 2017 entre ELA et l'organisation principale d'employeurs du secteur (40 % des effectifs). Les revendications des grévistes se trouvent satisfaites pour l'essentiel : semaine de 35 heures, salaires mensuels nets de 1 200 euros, rémunération des jours d'absence pour maladie, formation continue longue, bonus salarial pour le travail le dimanche, prolongation à sept semaines des congés payés. La grève se poursuit jusqu'à l'obtention de la signature d'une organisation d'employeurs supplémentaire ; le seuil de 50 % de représentativité patronale sera alors atteint et l'accord deviendra convention collective pour les 5 000 salarié(e)s en Biscaye.

Encadré

Caisse de grève, outil stratégique

Pour l'année 2012, le soutien « ordinaire » aux grévistes par la caisse de grève de ELA se monte à 800,65 euros mensuels. Il peut croître jusqu'à 920,75 euros si 35 % des personnels de l'établissement en grève sont syndiqués à ELA. Un troisième niveau de soutien peut arriver jusqu'à 1 601,30 euros si 30 % des grévistes sont de ELA, et si 75 % des salariés soutiennent une grève considérée comme stratégique par la confédération. Entre 2012 et 2016 ELA a consacré plus de 19 millions d'euros à ces compensations. Dans cette période, le Conseil économique basque décompte 514 grèves, auxquelles plus de 100 000 travailleurs ont participé et qui ont entraîné la perte de plus de 400 000 journées de travail ¹.

1. J. Izarra Josean, « ELA paga hasta 1.733 euros mensuales a los trabajadores que participan en sus huelgas » *El Mundo, País Vasco*, 31 de julio de 2017, <http://www.elmundo.es/pais-vasco/2017/07/31/597ec7efe2704eb7328b45c7.html>.

stratégie. De juin à mi-juillet 2016, le Musée des Beaux-Arts de Bilbao a été le théâtre (au sens propre) de cette stratégie. À la clé, les emplois externalisés ont été réintégrés et des salaires doublés (Elorrieta-Agirre, 2017). La couverture médiatique et la mobilisation dans les rues de Bilbao de la population constituaient l'un des éléments de l'action syndicale. Suite inattendue, la fréquentation du musée a crû considérablement en 2016 malgré les semaines de fermeture gréviste.

Anti-précarité et féminisme comme axes stratégiques

Le congrès, parmi d'autres résolutions acceptées à la quasi-unanimité, a confirmé une stratégie d'implantation et de transformation du syndicat qui passe par les axes structurants que sont la lutte contre la précarité et la mise en cause du « patriarcat syndical » ¹¹.

Précarisation et emploi féminin vont souvent de pair. ELA s'est lancée dans

Tableau 4. Structure de l'adhésion à ELA en mars 2017

Fédération	Adhérents	%
Industrie et construction	39 260	39,67
Secteur public	32 910	33,26
Services	26 790	27,07
Total	98 960	100,00

Source : ELA, documents du congrès.

11. Les cinq résolutions sont, dans l'ordre de présentation : 1. pour un syndicalisme non patriarcal, non à la violence sexiste ; 2. pour un droit à travailler au Pays basque, contre l'assimilation culturelle ; 3. engageons-nous à être parties prenantes des alternatives sociales et écologiques ; 4. pour un système universel de prestations sociales : défense des droits, contre la discrimination et la xénophobie ; 5. pour la liberté des peuples. Pour la République catalane. À trouver sur http://www.ela.eus/es/kongresua/documentos/resolucionesdenak_cas.pdf.

l'expérimentation envers les précaires depuis plus de dix ans et en a tiré des enseignements essentiels concernant sa propre structuration. Le développement implicite d'un modèle industrialiste et masculin a dû être remis en cause, en particulier dans les modes de travail des organes syndicaux. « En la matière, on a compris que la transformation devait venir du plus haut de l'organisation, sinon on courait à l'échec » (responsable organisation). Il s'agit désormais de « repenser l'organisation dans une perspective de genre », comme s'intitule un chapitre de la résolution générale (ELA, Ponencia, 2017:42). Des postes ont été financés par la confédération pour assurer le développement ciblé dans les entreprises les plus susceptibles de faire des salarié(e)s précaires un nouveau moteur de la logique organisationnelle. Toutes les structures du syndicat sont appelées à participer à des mobilisations censées faire école et modeler le type de syndicalisme voulu par ELA. Il ne s'agit pas de respecter le rattachement organisationnel à telle ou telle fédération, mais d'apprécier l'impact de chaque conflit pour l'ensemble des salarié(e)s, au moins localement. Des grèves très longues (plus de deux ans dans quelques cas) ont été soutenues par la caisse de grève. Elles ont permis de constituer un fond d'expérience. Des responsables issues de ces luttes ont été intégrées par le syndicat pour assurer son développement. Au fil des années, les luttes contre le précaire menées par des salarié(e)s précaires ont coloré l'ensemble de la pratique syndicale et de son orientation. Cette ligne d'action est conçue comme une stratégie de lutte anti-capitaliste et un mode d'opposition aux stratégies de division du salariat, ainsi que comme un lieu décisif d'affirmation de son identité.

Les employeurs ont appris de leur côté que l'engagement d'ELA auprès de salarié(e)s précaires était un gage de conflit voué au succès syndical.

ELA dispose parmi ses moyens d'action de permanents juridiques – des avocat(e)s – qui accompagnent les actions tant collectives qu'individuelles. Ces services juridiques sont décentralisés dans les *comarcas*. Des enquêtes d'opinion diligentées par ELA soulignent que les adhérents comme les salariés plus généralement partagent majoritairement les choix stratégiques et organisationnels de la confédération. Elles montrent en particulier que la stratégie de développement local interprofessionnelle, avec ses retombées en termes de services concrets, est particulièrement bien comprise par la population.

Ces actions engagées sur la longue durée ont amené la confédération à s'interroger sur ses modes d'organisation et de production des revendications. Elle a entrepris depuis deux années une action interne d'analyse et de réflexion sur les modèles patriarcaux qui imprègnent les pratiques et les structures syndicales. La résolution sur « la lutte contre le patriarcat syndical » et sur ses implications pour le modèle organisationnel a été la première à être soumise au débat ; elle a été adoptée à l'unanimité.

Un syndicat patriote et de classe affirmant son rôle politique

ELA se définit comme un syndicat *abertzale* (terme qui peut aussi se traduire par patriote et/ou nationaliste) et de classe. Cette double affirmation identitaire est posée pour se différencier des organisations syndicales qualifiées « d'espagnolistes » et des partis

politiques qui se destinent à la gestion du capitalisme (Elorrieta, 2016).

Le syndicalisme nouveau porte-drapeau du souverainisme

La renonciation à la lutte armée permet plus facilement à ELA et LAB de manifester leurs proximités. Le 4 septembre 2017, les deux confédérations ont pris une position commune appelant les partis de gauche basques (EH Bildu et Podemos Euskadi) à s'engager dans une démarche visant un souverainisme « unilatéral et social ¹² ». Entre de nombreuses raisons, les deux syndicats plaident en particulier pour la mise en œuvre d'un régime de relations professionnelles en rupture avec celui imposé par Madrid, élaboré au sein du Pays basque, répondant à ses caractéristiques et à la place de ses acteurs, qu'il s'agisse des procédures de négociation ou de la protection sociale. Une fiscalité plus redistributive, une répartition plus équitable des richesses et une économie respectueuse de l'environnement font partie de cette proposition de plate-forme commune, qui comprend aussi la promotion et le développement de l'espace culturel basque.

Cette affirmation de la prégnance syndicale dans le champ politique s'exprime au moment où, d'un côté, la Catalogne prépare son référendum et où, d'un autre côté, se discute une refonte du statut d'autonomie de la Communauté basque. Dans leur appel, LAB et ELA critiquent vertement les orientations des discussions du PNV et de ses alliés avec

le gouvernement de Rajoy. Ces acteurs basques ne parviennent au demeurant pas à s'accorder entre eux. Le PNV a lancé le 1^{er} septembre un appel à EH Bildu pour lui proposer une collaboration dans le cadre de cette réécriture du statut d'autonomie de la Communauté basque ¹³. La réponse de l'un des *leaders* d'EH Bildu a été immédiate et sèche envers cette offre considérée comme « vide » du fait de la décision du PNV « de maintenir la dépendance à l'égard de Madrid... », ainsi que le font le PSOE et le PP. Le choix de EH Bildu irait dans le sens d'une « réforme fiscale, de plus de justice sociale et du bien-être de la majorité ¹⁴ ». Il s'agit d'un écho à la position de ELA et LAB, pour qui, non seulement le PNV et ses alliés ne remettraient pas en cause la place dominante de Madrid, mais chercheraient surtout à étendre *de facto* les capacités de gestion de la Communauté au profit des « élites » basques.

À l'approche du projet de référendum catalan, l'ensemble des acteurs politiques de la péninsule sont mobilisés sur ce thème qui soumet à rude épreuve des cohésions partisans déjà fragiles. Le PNV, à ce moment du débat au sein de l'État espagnol, n'apporte qu'un soutien distant aux prétentions autonomistes de la Catalogne. En outre, sa représentation au Parlement basque ne parvient pas à se mettre d'accord sur le projet de refonte du statut. Le PSOE, secoué par des luttes pour le *leadership* interne, s'est mis à la recherche depuis son congrès de juin d'une « plurinationalité » pour

12. « ELA y LAB defienden un proceso soberanista unilateral y social », ELA Sindikatua, ELA/LAB, 2017, 4 de septiembre de 2017, <http://www.ela.eus/es/noticias/ela-y-lab-defienden-un-proceso-soberanista-unilateral-y-social>.

13. « El PNV tiende la mano a EH Bildu para "trabajar por el país" », *El País, País Vasco*, 1 de septiembre de 2017, https://elpais.com/ccaa/2017/09/01/paisvasco/1504286868_531826.html.

14. « Urizar tacha de "vacía" la oferta de colaboración del PNV a EH Bildu », *El Mundo País Vasco*, 2 de septiembre de 2017, <http://www.elmundo.es/pais-vasco/2017/09/02/59aae947ca4741d33c8b461c.html>.

refonder l'Espagne¹⁵ : combien l'Espagne compte-t-elle de nations ? *El País*, journal madrilène dominant le monde des médias et vent debout contre les « sécessionismes », se plaît à mettre en évidence la « quadrature du cercle » insoluble pour le PSOE¹⁶. Podemos, divisé sur des problèmes d'organisation de sa démocratie interne, tente de trouver sa place dans le processus catalan¹⁷ ; sa déclinaison basque, secouée par un conflit de *leadership*, parvient difficilement à trouver sa propre ligne de conduite. Le PSE-EE a compris la menace de la position syndicale pour sa propre stratégie et se fait fort d'impulser un agenda social à la majorité de la Communauté une fois le nouveau statut adopté. Le PP, derrière Rajoy, maintient une ligne de fermeté pour défendre l'intégrité de l'État espagnol. Les multiples affaires de corruption qui le minent sont ainsi quelque peu mises au second plan mais n'attendent qu'une occasion pour ressurgir.

La veille de la publication de l'appel des deux confédérations, *El País* donnait la parole à trois sociologues basques. Pour eux les risques de contamination du Pays basque par la démarche catalane seraient à exclure¹⁸, tant leurs histoires et leurs conditions de sortie de la crise récente sont différentes.

La démarche syndicale semble avoir contre elle, outre les forces politiques dominantes, les sondages et les analyses expertes. Les deux organisations connaissent suffisamment bien

leur terrain pour être conscientes de ces lourds obstacles. Il s'agit pour elles de prendre date et de se profiler comme des forces de proposition, dans un moment très sensible de débat dans l'opinion publique, après la fin de la lutte armée, pour donner un sens enviable à l'idée de souveraineté basque. Elles savent qu'il s'agit d'un travail de longue haleine

Une conception éminemment politique de la négociation collective

Pour ELA, comme l'a montré le passage au pouvoir du PSOE à Madrid, la social-démocratie n'est pas une solution. Ses diverses versions européennes et le soutien dont elles bénéficient au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) ne sont pas plus acceptées par l'organisation basque, membre de cette confédération depuis sa fondation. Cela n'a pas empêché le secrétaire général adjoint de la CES, présent au congrès, de faire part de son accord avec les pratiques et les perspectives syndicales de ELA.

Face à ce que ELA considère comme une défaillance lourde et durable des partis politiques de gauche, la confédération revendique son rôle politique et, au congrès, a promis de l'assumer en même temps que son rôle syndical. « Nous serons plus politiques que jamais dans les années à venir », a prévenu son secrétaire général au congrès avant d'être réélu à près de 88 % avec l'ensemble de l'équipe de direction. Cette fonction politique se comprend comme une prise en compte

15. J. Marcos, « Pedro Sánchez propondrá al congreso del PSOE que vote la plurinacionalidad de España », *El País*, 25 de mayo de 2017, https://politica.elpais.com/politica/2017/05/25/actualidad/1495714352_983478.html.

16. J. Marcos, J.J. Mátelo, « El PSOE y la cuadratura de la plurinacionalidad », *El País*, 3 de septiembre de 2017, https://politica.elpais.com/politica/2017/09/02/actualidad/1504375778_375960.html.

17. E. Garcia de Blas, « Iglesias, Colau y Domènech celebrarán su propia Diada por la "soberanía de Cataluña" », *El País Cataluña*, 3 de septiembre de 2017, https://elpais.com/ccaa/2017/09/01/catalunya/1504261657_669635.html.

18. Luis R. Aizpeolea, « Cataluña y Euskadi, en las antípodas », *El País*, 3 de septiembre de 2017, https://politica.elpais.com/politica/2017/09/03/actualidad/1504461950_517938.html.

de l'ensemble de la condition salariale : les revenus salariaux et sociaux, les relations hommes-femmes, les conditions d'accès à la santé, la politique fiscale, l'identité basque etc. constituent autant d'éléments intrinsèques au statut salarial et auxquels un syndicat doit apporter des réponses. Moins que d'un refus abstrait de la division du travail entre syndicats et partis politiques qui laisserait à ces derniers le rôle de décideurs stratégiques et aux premiers celui de gestionnaires des conséquences sociales de ces décisions, il s'agit d'une déclinaison systématique de la logique d'action collective qu'a entreprise ELA depuis plus de 25 ans (Dufour, Hege, 2009, 2013). La négociation collective, qui constitue un élément essentiel de la stratégie de ELA, ne se comprend pas seulement comme une activité de marchandage. Il s'agit à travers elle de faire s'exprimer l'identité de groupes variés au sein d'un salariat qui se comprend comme élément d'une classe sociale. Dans ce sens, la négociation collective, appuyée sur la démocratie syndicale et l'action gréviste, ne s'inscrit pas dans l'acception dominante du dialogue social. ELA a quitté les lieux institutionnels du dialogue social, renonçant aux revenus financiers qui y étaient liés ¹⁹. « On y perdait énormément de temps, et on devait discuter en interne des thèmes qui ne nous intéressaient pas vraiment, qui n'étaient pas centraux pour notre stratégie syndicale » (secrétaire générale adjointe). Le rapport au congrès qualifie de « farce » le dialogue social, qui ne fait qu'entériner des décisions prises ailleurs et qui vont contre les intérêts des salariés. Ce faisant, ELA

marque sa différence avec les syndicats « espagnolistes » qui tirent l'essentiel de leurs revenus de leur présence dans ces instances. ELA veut au contraire trouver ses ressources d'influence dans la multiplicité de ses interventions de terrain, hier essentiellement dans la négociation de branche, aujourd'hui et demain dans les luttes d'entreprises.

Conclusion : un rôle leader

La revendication d'être un acteur politique incluant le souverainisme basque inquiète dans les milieux politiques, au sein et au-delà de l'Hegoalde. L'alliance entre PNV, PSE et PP s'offusque de « l'agitation sociale » que crée ELA avec sa stratégie « plus politique que syndicale ²⁰ ». L'influence désormais décisive exercée par ELA dans sa zone d'intervention est ainsi reconnue par ses principaux opposants ; ils craignent que le savoir-faire organisationnel et stratégique de cette confédération d'origine catholique et corporatiste ne serve d'aimant puissant à des alliés encore indécis, tels que LAB et EH Bildu, et de lieu focal pour des populations salariées qui se sentent menacées. La position commune de ELA et LAB semble leur donner raison.

Les transformations de la législation espagnole concernant les processus de négociation collective entamées par le PSOE sous Zapatero (2010) et poursuivies par le PP sous Rajoy (2012) ont conduit ELA à toujours plus fonder son implantation sur l'« empowerment » de bases sociales diverses mais fortement coordonnées dans l'échange syndical.

19. Il s'agit en particulier des instances de formation professionnelle, très rémunératrices pour les syndicats de la péninsule, des comités sociaux, de commissions de branches diverses...

20. « El mayor sindicato vasco impulsa con Bildu un frente de agitación soberanista. ELA suma fuerzas con los abertzales contra la gestión del lehendakari Urkullu », *El País*, 23 de junio de 2017.

Puisque les branches ne sont plus vraiment pertinentes pour améliorer la situation des salariés, il faut intervenir au plus près d'eux, dans les entreprises. Cette agilité stratégique appuyée par une grande plasticité organisationnelle trouve du répondant auprès de jeunes générations de militant(e)s. Et des syndicats voisins de l'État espagnol (Catalogne...), insérés parfois dans les deux confédérations dominantes, sont venus en observateurs intéressés au congrès de Bilbao.

ELA redonne sens à cette vérité ancienne du mouvement ouvrier, que « les droits sociaux ne sont pas seulement des protections “offertes” aux plus fragiles, ils constituent les instruments de cette démocratie en action et le ciment qui permet de “faire société”²¹ ». Il fait sans doute partie de ce parcours que les « plus fragiles », les femmes en l'occurrence, soient les actrices centrales de cette prise en compte. Les droits sociaux, par et dans leur conquête, sont l'expression de la démocratie en action ; ils ne se réduisent pas au statut de bénéfices découlant d'une offre étatique et de son corolaire électoral. Et ce d'autant moins lorsque l'État est considéré comme non légitime.

Sources :

Dufour C., Hege A. (2009), « Pays basque : 12^e congrès de ELA, confédération syndicale basque », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 117, mars, p. 27-36.

Dufour C., Hege A. (2013), « Pays basque : Congrès de ELA : redéfinir les priorités syndicales en temps de crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 140, avril, p. 41-54.

ELA (2017), *Ponentzia, Indarberritzen*, 14. Kongresua, 15-16 junio, http://www.ela.eus/eu/kongresua/dokumentuak/ponentzia_eus.pdf.

Elorrieta J. (2016), *Una mirada sindical contracorriente, classe, territorio y nuevas alianzas*, Barcelona, Icaria.

Elorrieta-Agirre A. (2017), « Museo Bellas Artes de Bilbao, El arte de la huelga », *IZANTA ESAN*, n° 5, Junio.

Kortabarria G. (2015), *No pudimos ser amables, ELA 1976-2006*, Arre, Pamiela.

Lan Harremanen Kontseilua, Consejo de Relaciones Laborales (2017), *Situación socio-laboral in Euskadi, I trimestre de 2017*, Mayo, http://www.crl-lhk.eus/images/infSociolaboral/I_trimestre_2017.pdf.

Manu Robles-Arangiz Institutua (2017), « El empleo no crece », *Análisis de coyuntura*, 134, Julio.

Participation des auteurs au congrès, interviews de membres de l'exécutif et du bureau national de ELA, juin 2017.

21. S. Kott, « La citoyenneté sociale, école de la démocratie, les assurances sociales allemandes à la fin du XIX^e siècle », France Culture, 30 juin 2017, <https://www.franceculture.fr/emissions/petit-precis-dhistoire-lusage-des-candidats/la-citoyennete-sociale-ecole-de-la-democratie>.

Allemagne

Accueil des réfugiés : quelles modalités et priorités de l'action syndicale ?

Marcus KAHMANN *

La façon dont les réfugiés¹ fuyant en majorité les guerres au Moyen-Orient ont été accueillis en Allemagne pendant l'été 2015 a pu surprendre beaucoup d'observateurs, y compris allemands. Que les élites économiques aient pu soutenir une « culture de bienvenue » (*Willkommenskultur*) n'est pas entièrement surprenant (Kahmann, Hege, 2016). En revanche, l'implication d'un très grand nombre d'Allemands dans le soutien aux réfugiés l'est davantage (Karakayali, Kleist, 2015). Selon un sondage réalisé au mois de décembre 2015, plus de 10 % des Allemands âgés de plus de 14 ans ont participé à ce type d'actions (Ahrens, 2015).

Alors que le gouvernement avait initialement encouragé et même suscité l'élan d'hospitalité, ce soutien n'a pas perduré. Dès l'automne 2015, les

contradictions nationales et européennes ont provoqué un revirement assez brutal de la Chancelière (Kahmann, 2016). Les deux réformes successives du droit d'asile, la fin de la politique du laissez-passer accordé aux réfugiés syriens et l'accord de mars 2016 avec le régime turc visant à renvoyer systématiquement les réfugiés en témoignent. La nuit de la Saint Sylvestre 2016 à Hambourg et à Cologne a contribué à ce que les médias cessent de largement rendre compte des initiatives d'hospitalité (Hamann, Karakayali, 2016)². Désormais, il est peu question de « culture de bienvenue », mais beaucoup de refoulement et d'intégration. Davantage réduits à la formule « exiger et aider », les discours et politiques publics ont remobilisé la figure du migrant devant prouver sa capacité d'adaptation

* Chercheur à l'Ires.

1. Dans ce texte, le terme de « réfugié » est utilisé d'une façon générique pour désigner les populations cherchant refuge en Allemagne à travers le droit d'asile. Si nous nous référons au statut de réfugié au sens juridique, nous utilisons l'attribut « reconnu ».
2. Les événements de cette nuit – la police a compté 1 200 cas d'agressions sexuelles et de viol – ont marqué un tournant culturel dans la définition des problèmes associés à l'asile, sous couvert que les quelque 120 agresseurs étaient majoritairement originaires d'Afrique du Nord. Le mélange entre les enjeux liés à la protection des femmes, la misogynie des hommes identifiés comme musulmans et la gestion de la vague de demandeurs d'asile dans le débat public qui s'en est suivi a provoqué une réaction politique quasi immédiate : deux semaines après les incidents, le gouvernement proposait un durcissement du Code pénal en matière d'intégrité sexuelle (*Sexualstrafrecht*) ainsi que du droit de séjour.

culturelle et économique, sous peine de voir ses perspectives de séjour s'anéantir (Kahmann, Hege, 2016).

Cet article interroge les pratiques syndicales sur ce terrain mouvant qu'est l'accueil du plus grand flux de demandeurs d'asile en Allemagne dans l'histoire de la République fédérale avec 1,55 million de premières demandes d'asile enregistrées entre 2013 et 2016³. À travers leurs prérogatives en matière de négociation et de représentation, les syndicats sont des acteurs importants dans l'organisation de la vie économique et sociale. Ils impactent ainsi les conditions de vie des réfugiés en Allemagne. Mais ils peuvent aussi intervenir d'une façon plus précise dans les questions concernant les réfugiés, sachant que leur arrivée soulève des enjeux en matière de régulation du marché du travail, de vivre-ensemble et de démocratie politique. Comme le montrent ses engagements au début des années 1990 en faveur du maintien du droit d'asile et contre le racisme, le syndicalisme allemand n'a pas rechigné à jouer ce rôle dans le passé. Il le fait à partir d'une posture double, qui fait aussi son originalité dans l'espace des organisations « pro-immigrés » (Mathieu, 2009). Elle consiste à défendre le droit d'asile au nom des droits de l'homme et à promouvoir des régulations qui favorisent l'insertion des réfugiés sur le marché du travail dans des conditions d'égalité avec les populations résidentes.

Quelles modalités et priorités caractérisent l'intervention syndicale et quel rapport entretiennent-elles avec l'enjeu d'hospitalité ? Pour répondre à ces questions, l'article observe successivement trois registres d'action syndicale : actions déployées en direction du législateur,

interventions sur le terrain de la négociation collective et, enfin, initiatives et campagnes en direction des réfugiés, des salariés et des militants syndicaux. Le registre « actions envers le législateur » reste le plus significatif. Compte tenu de la dynamique des mobilisations de la société civile en faveur de l'hospitalité, les actions syndicales en faveur de l'accueil des réfugiés paraissent en retrait. Nous interprétons ce « militantisme à distance » comme l'expression du souci de maintenir la spécificité syndicale dans l'espace pro-immigrés et de protéger ainsi les ressources des organisations syndicales.

Les organisations syndicales prennent position sur les politiques publiques

Dans la division du travail au sein du mouvement syndical allemand, on considère que les questions liées au droit d'asile – comme celles liées à l'immigration – dépassent le domaine et les compétences des fédérations de branche. C'est donc principalement la confédération – en accord avec les principales fédérations – qui intervient auprès du législateur et dans le débat public ; elle produit des analyses des projets de loi en cours, communique à ce sujet et se prononce lors des auditions au Parlement. Depuis l'automne 2015, trois grands projets de loi ont vu le jour qui impactent le droit d'asile et les conditions de vie des réfugiés. Leur visée principale est, d'un côté, d'approfondir la différence de traitement entre demandeurs d'asile selon qu'ils sont considérés comme porteurs de demandes légitimes ou, au contraire, irrecevables,

3. Chiffres de l'Office national de migration et des réfugiés (BAMF). Pour la même période, l'OFPPA compte 272 000 premières demandes en France.

et d'un autre côté, de préciser les conditions « d'intégration » des deux principaux groupes de réfugiés « en suspens », les demandeurs d'asile et les *Geduldete* (résidents « tolérés ») ⁴. Le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) est intervenu dans les débats autour des projets de loi en activant ses liens historiques avec les associations de défense du droit d'asile. Il a aussi pris position contre les forces politiques mobilisant en faveur d'une dérogation du salaire minimum pour les réfugiés.

Défendre le droit d'asile en lien avec des associations

Reflétant les expériences de persécution de masse et d'exil des *leaders* syndicaux pendant le nazisme ⁵, le DGB et ses fédérations de branche sont, dès la création de la République fédérale en 1949, très sensibles à la question de l'asile. Le « compromis d'asile » multipartite de 1992, aboutissant à la restriction de l'article 16 de la Loi fondamentale

sur l'asile, disposant que « les persécutés politiques bénéficient du droit d'asile » ⁶, permet aux syndicats du DGB de réaffirmer et préciser leur position. Pour les organisations syndicales, il s'agit de défendre la « substance » de l'article 16 à la fois contre ceux qui veulent le restreindre, mais aussi – et plus implicitement – contre les migrants pour motifs économiques (Treichler, 1998:197). Autrement dit, face à la frontière floue entre les deux catégories (Castles, 2007), elles insistent sur une séparation nette des procédures d'admission afférentes à l'asile et à l'immigration du travail, considérée en priorité en fonction d'objectifs d'emploi.

Du compromis d'asile date aussi la coopération étroite avec la principale association nationale de défense d'asile et d'accompagnement des demandeurs d'asile, Pro Asyl (Kühne, 2000 ; Monforte, 2014) ⁷. Depuis, le DGB prend régulièrement position avec Pro Asyl sur les questions de droit d'asile, de racisme et de politiques d'immigration. En témoigne

4. Les réfugiés séjournant légalement en Allemagne relèvent de trois catégories. Les demandeurs d'asile (*Asylbewerber*) sont en attente d'une décision concernant leur situation. Les résidents « tolérés » (*Geduldete*) ont vu leur demande d'asile rejetée mais sont considérés comme non expulsables. Les titulaires du droit d'asile (*Asylberechtigte*) se sont vus reconnaître le statut de réfugiés au terme de procédures administratives généralement longues.

5. Le chiffre exact des *leaders* syndicaux exilés après 1933 est difficile à établir. Si l'on prend en compte ceux qui ont continué leur engagement syndical en exil, on dénombre environ 300 syndicalistes, souvent juifs. Parmi eux se trouvent des personnalités continuant à occuper des responsabilités de premier plan après 1945, telles que Fritz Naphtali (ministre sous Ben Gurion), Siegfried Aufhäuser (président du syndicat des cadres DAG à Berlin-Ouest), Ludwig Rosenberg (président du DGB) ou Toni Sender (représentante syndicale au Conseil économique et sociale des Nations unies).

6. Depuis le compromis d'asile sont exclus du droit d'asile les ressortissants « d'États sûrs » et ayant rejoint l'Allemagne *via* des « pays tiers sûrs ». Le règlement de Dublin a élargi cette logique d'externalisation à l'échelle européenne. Depuis, le nombre de bénéficiaires du droit d'asile (*Asylberechtigte*) sur la base de la Loi fondamentale est devenu très faible. Les réfugiés selon la convention de Genève (*Flüchtlinge*) forment désormais le contingent le plus important avec 90 % des titulaires d'asile. S'y ajoutent les réfugiés non persécutés individuellement mais menacés notamment par les effets de la guerre qui bénéficient de protections « subsidiaires » sur la base de la loi sur l'asile (*Asylgesetz*).

7. Cette alliance se fait au détriment du SPD, largement consentant à l'amendement de la Loi fondamentale. Des syndicalistes ont d'ailleurs été impliqués dans la création de Pro Asyl au milieu des années 1980. Jusqu'à aujourd'hui, ils continuent à siéger au conseil national de l'association.

une brochure conjointe du DGB, Pro Asyl et Interkultureller Rat ⁸ intitulée « Droits de l'homme pour les migrants et les réfugiés » de 2013. Dans cette publication, destinée aux partis politiques au moment des élections nationales, on trouve de multiples revendications qui attestent de l'ancrage du DGB dans l'espace pro-immigrés national : droit de vote des étrangers aux élections locales, renforcement des dispositifs de non-discrimination, abolition du règlement de Dublin, facilitation de l'accès à un titre de séjour durable (*Niederlassungs-erlaubnis*), dispositifs publics favorisant la reconnaissance des diplômes et l'intégration au marché du travail... En matière de droit d'asile sont exigés notamment un changement de la procédure d'asile respectueux de la singularité des cas, l'abolition de la procédure de transit (*Flughafenverfahren*), la réduction de la durée des procédures, le financement d'un soutien juridique indépendant, la sécurisation du droit de séjour des *Geduldete* et la mise à niveau de l'aide sociale spécifique des demandeurs s'asile (*Asylbewerberleistungsgesetz*).

C'est dans ce contexte que le DGB se positionne à l'égard des textes votés depuis l'été 2015. Une première révision du droit d'asile intervient en septembre 2015 avec la « loi sur l'accélération des procédures d'asile » (*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*). Elle vise à freiner l'arrivée des demandeurs d'asile en ciblant les flux provenant des Balkans et à faciliter l'expulsion des

demandeurs déboutés. Dans ses observations au projet de loi, le DGB s'oppose à l'élargissement de la liste des « pays d'origine sûrs » (incluant désormais l'Albanie, le Kosovo et le Monténégro) à cause de la persistance des discriminations et persécutions à caractère racial contre les minorités Rom. Selon la confédération, ces minorités ont besoin du droit d'asile et d'un examen individuel de leur demande ⁹. Le DGB critique également l'augmentation de la durée de séjour en centre de premier accueil, assortie de la prolongation de la période d'interdiction de travailler de trois à six mois. La principale mesure qui reçoit son aval est l'admission aux cours d'intégration linguistique (*Integrations-sprachkurs*) des demandeurs d'asile ayant de « bonnes perspectives de séjour » (Syriens, Irakiens, Iraniens, Erythréens), même s'il estime que l'accès de plein droit devrait être instauré indépendamment du statut.

Sur fond de contestations croissantes, dans la rue et au sein du gouvernement, une nouvelle révision du droit d'asile est adoptée six mois plus tard. La « loi sur l'introduction des procédures accélérées » (*Gesetz zur Einführung beschleunigter Verfahren*) du 17 mars 2016 instaure des procédures dites accélérées, destinées à diverses catégories de demandeurs d'asile (groupes nationaux ayant des taux de reconnaissance plus faibles ; personnes dépourvues de documents d'identité...). L'objectif est de réduire à une semaine le délai des procédures de

8. L'Interkulturelle Rat est une association fondée en 1994. Il a pour but de favoriser l'échange entre les différentes cultures et religions et de lutter contre le racisme. À ce titre, il organise des projets et des tables rondes avec les pouvoirs publics et la société civile. L'association a été dissoute en juillet 2017 pour des raisons de « manque de moyens ».

9. « Asylpaket der Bundesregierung reicht nicht », *Pressemitteilung* 079, Deutscher Gewerkschaftsbund, 24. September 2015, <http://www.dgb.de/presse/++co++f78062ca-62b1-11e5-a3b7-52540023ef1a>.

jugement et à trois semaines la période préalable à l'expulsion pour ces catégories. Tandis que Pro Asyl critique le projet de loi comme « irresponsable » à cause de la mise en question des garanties d'assistance et de recours juridique dans les procédures accélérées, le DGB s'abstient de prendre position publiquement. Face à l'urgence du législateur, les deux acteurs ne parviennent pas à infléchir ces projets de loi.

Favoriser l'intégration des réfugiés par l'apprentissage, condition de leur accès au marché du travail

La « loi intégration » du 31 juillet 2016 devait, en principe, marquer une nouvelle étape vers l'approfondissement du « consensus d'intégration » qui soutient officiellement les politiques publiques depuis le début des années 2000. À l'instar des associations de défense d'immigrés, le DGB juge cette loi très décevante. Son versant punitif émettrait, d'après la confédération, « un mauvais message » aux réfugiés au lieu de « construire des ponts vers la société »¹⁰. Elle rejette notamment la possibilité d'assignation du lieu de résidence aux demandeurs d'asile reconnus (*Wohnsitzzuweisung*) et la montée des exigences pour obtenir un titre de séjour permanent. Selon elle, ces règles sont problématiques à l'égard du droit et de l'objectif d'intégration.

En ce qui concerne l'accès au marché du travail, le DGB s'accorde avec Pro Asyl sur l'intérêt de quelques mesures contenues dans la loi. Cherchant à faire du travail le deuxième socle des politiques publiques d'intégration à côté

de l'apprentissage de la langue et de la culture allemandes, la « loi intégration » facilite l'apprentissage d'un métier par les demandeurs d'asile « tolérés » et ce, indépendamment de leur âge. Désormais, l'administration doit accorder aux apprentis-réfugiés un permis de séjour (*Duldung*) pendant la durée de leur contrat ainsi qu'à la fin de celui-ci pour trouver un emploi. À l'instar des organisations patronales, le DGB est favorable à cet élargissement du cercle de bénéficiaires afin de faciliter l'intégration des réfugiés le plus tôt possible. Mais il estime que la sécurisation de leur séjour reste insuffisante.

La deuxième mesure phare de la « loi intégration » en matière d'emploi est le programme destiné à créer chaque année 100 000 emplois pour les bénéficiaires de l'allocation sociale spécifique à destination des réfugiés, rémunérés à un taux horaire de 80 centimes (sans contrat de travail). Elle permet aux administrations de leur imposer des « travaux d'intérêt commun », notamment au sein des centres de premier accueil. Sans surprise, le programme – ressemblant à celui destiné aux chômeurs de longue durée (1 Euro-Jobs) – rencontre une hostilité syndicale assez franche. Selon le DGB, ce type de programme n'améliore pas les chances d'intégration future sur le marché du travail, mais risque de remplacer des emplois réguliers. L'intégration nécessiterait, d'après lui, une qualification et un emploi stable¹¹. Entre-temps, le ministère du Travail a réduit l'enveloppe annuelle du programme de 300 à 60 millions d'euros en raison d'une trop faible demande. Il s'est avéré que jusqu'en

10. « Entwurf eines Integrationsgesetzes und zum Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz (Kabinettsentwurf vom 25. Mai 2016) », Stellungnahme, DGB Bundesvorstand, Berlin, 6. Mai, <http://www.dgb.de/themen/++co++f32693c6-20b5-11e6-8879-52540023ef1a>.

11. C. Jakob, « Gewerkschafterin über Flüchtlingsjobs: "Konkurrenz am Arbeitsmarkt" », Interview mit A. Buntentbach, 8. Juli 2016, <http://www.taz.de/!5317157/>.

mars 2017, seules 25 000 demandes ont été enregistrées auprès de l'Agence fédérale pour l'emploi ¹².

C'est en matière d'accès à l'emploi des réfugiés « en suspens » que le DGB se démarque le plus des autres acteurs de l'espace pro-immigrés (et du patronat) dans son analyse de la loi intégration. À condition qu'ils ne proviennent pas d'un « pays d'origine sûr » et qu'ils ne vivent plus dans un centre de premier accueil, les réfugiés peuvent chercher un travail à partir de leur quatrième mois de séjour. L'accès à l'emploi est toutefois conditionné à l'autorisation préalable de l'administration de l'immigration. Celle-ci doit – dans certains cas – obtenir l'accord de l'Agence fédérale pour l'emploi, après avoir vérifié qu'il n'y a pas d'autres candidats prioritaires pour l'emploi en question (nationaux allemands, ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, étrangers avec un titre de séjour permanent). Le DGB s'oppose à la levée de l'opposabilité de la situation de l'emploi dans des régions avec des taux de chômage bas, introduite par la loi.

Maintenir en place le salaire minimum

Après des années de débats très conflictuels, un salaire minimum légal interprofessionnel a été introduit le 1^{er} janvier 2015 ¹³. Cet événement a coïncidé avec le pic de la vague d'arrivée des réfugiés. Leur niveau de qualification professionnelle répond assez faiblement

aux besoins du marché du travail ¹⁴. Ainsi, la question de leur exemption du salaire minimum a été aussitôt posée dans le débat public (Kahmann, Hege, 2016). Parmi les économistes allemands, la plupart ont plaidé en faveur d'une dérogation. D'autres n'ont pas hésité à réitérer leur opposition de fond au salaire minimum et à demander sa suppression. L'une des propositions d'aménagement les plus en vue – défendue par la Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BVDVA, Confédération patronale) et les libéraux au sein du parti chrétien-démocrate au pouvoir – consiste à considérer les demandeurs d'asile comme des chômeurs de longue durée. En effet, le chômage de longue durée est l'une des rares situations prévues – mais peu utilisées – qui justifient une dérogation temporaire. Pour l'emploi d'un réfugié, elle devrait être rallongée à 12 mois. Une proposition plus récente, issue d'une note rédigée par plusieurs ministères fédéraux, est d'exempter temporairement du salaire minimum tous les migrants avec des diplômes non reconnus ¹⁵.

Le DGB considère que toute forme d'exception au salaire minimum pour les migrants est inopportune car elle risque de renforcer les divisions sociales et de porter atteinte à la paix sociale. D'une façon plus générale, il craint que les réfugiés servent de cheval de Troie à la réouverture du débat sur le salaire minimum alors que les effets délétères de celui-ci sur le niveau d'emploi, prédits

12. T. Öchsner, « Der grosse Job-Flop », *Süddeutsche Zeitung*, 20. April 2017, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/integration-ein-euro-job-flop-1.3469454>.

13. Depuis le 1^{er} janvier 2017, il s'élève à 8,84 euros de l'heure.

14. À ce jour, il n'existe pas de données fiables sur le niveau de qualification des demandeurs d'asile et réfugiés reconnus en Allemagne. Selon l'Agence nationale pour la migration et les réfugiés (BAMF), en 2016 un tiers des demandeurs d'asile avaient un niveau scolaire ne dépassant pas le primaire (OECD, 2017).

15. D. Siems, « Diese Ausnahmen sollen für Flüchtlinge beim Mindestlohn gelten », *Welt*, 2. Januar 2017, <https://www.welt.de/wirtschaft/article160790888/Diese-Ausnahmen-sollen-fuer-Fluechtlinge-beim-Mindestlohn-gelten.html>.

par les économistes orthodoxes, ne sont pas vérifiés à ce jour (Chagny, Le Bayon, 2016). Jusqu'à présent, le DGB peut compter sur le soutien ferme des ministres sociaux-démocrates au gouvernement, notamment Andrea Nahles (ministre du Travail) et Sigmar Gabriel (ex-ministre de l'Économie et désormais aux Affaires étrangères). En effet, pour le SPD, le maintien du salaire minimum dans sa forme actuelle est une question de crédibilité auprès de son électorat salarié après les années Schroeder de réformes néolibérales. Le parti le considère comme l'un de ses succès politiques majeurs, justifiant à ses yeux le choix d'avoir intégré le gouvernement de coalition avec le CDU. Les craintes d'alimenter le discours sur le *dumping* social et de déstabiliser sa coalition ont par ailleurs freiné les envies de la Chancelière de céder aux appels des libéraux dans son propre camp.

Les syndicats comme acteurs de la négociation collective

Le système de relations professionnelles allemand définit comme champ prioritaire de l'action syndicale la négociation collective de branche, domaine dans lequel les interlocuteurs ont – à travers l'institution de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) – une grande latitude dans la négociation des normes sociales et économiques. Les syndicats utilisent aussi ce registre pour peser sur les conditions d'accueil des réfugiés. En tant qu'acteurs de la formation professionnelle, ils souhaitent ouvrir aux réfugiés des conventions collectives en direction des jeunes présentant des difficultés scolaires. En tant que représentants des salariés du service public, ils cherchent à peser sur les conditions de travail des

professions en première ligne de la gestion de l'accueil des réfugiés (voir *infra*).

Intégrer les réfugiés dans les programmes de formation professionnelle

Depuis 2015, quelques initiatives en direction des réfugiés ont vu le jour dans des branches qui continuent à garantir un statut salarial de qualité, à savoir la chimie et la métallurgie. Typiquement, ces initiatives consistent à ouvrir aux réfugiés les dispositifs destinés aux jeunes aux parcours scolaires difficiles. Depuis une dizaine d'années, ce type de programme s'est multiplié, reflétant les craintes des employeurs de voir s'épuiser le réservoir de main-d'œuvre qualifiée à cause du déficit démographique (Hay *et al.*, 2013). En optant pour leur ouverture – au lieu de créer des mesures spécifiques pour les réfugiés –, les acteurs sociaux contournent l'accusation de favoriser les nouveaux arrivants au détriment d'autres « groupes à problème » sur le marché du travail (chômeurs de longue durée, jeunes peu scolarisés, migrants résidents de longue durée...). L'universalisme de ces initiatives est considéré comme la condition même de leur existence.

Un exemple est la convention collective de la métallurgie du Sud-Ouest, qui a été conclue en 2012, et porte sur une « année de soutien » (*Förderjahr*). Partant du constat qu'à la fin de leur scolarité une partie des jeunes n'ont pas les compétences scolaires et sociales requises pour entamer un parcours de formation professionnelle dans l'industrie, la convention propose une année d'apprentissage des « compétences clés » (sens des responsabilités, persévérance, fiabilité, maîtrise de l'écriture et du calcul) qui combine des séquences d'apprentissage scolaire et dans l'entreprise. La convention fixe les modalités du programme, et aussi

la rémunération. À la fin de l'année, les jeunes ont la possibilité de postuler à un « vrai » contrat d'apprentissage dans leur entreprise. En avril 2016, l'organisation patronale Südwestmetall et l'IG Metall régional se sont mis d'accord pour ouvrir le dispositif à 24 jeunes réfugiés et pour adapter le module d'apprentissage de l'allemand. On trouve d'autres exemples dans la métallurgie en Rhénanie-Westphalie¹⁶ ou, au plan national, dans l'industrie chimique. Dans cette région, les partenaires sociaux ont ouvert dès 2016 aux « réfugiés » leur programme de formation Start in den Beruf (« Débuter dans un métier »). Il est géré *via* une association paritaire, dotée de moyens propres pour cofinancer la rémunération des jeunes stagiaires.

Compte tenu du nombre très limité de participants – sans doute en partie lié à la prudence des employeurs devant la complexité des processus administratifs et d'intégration –, la valeur de ces initiatives est avant tout symbolique. Elles permettent aux organisations patronales et syndicales de communiquer en faveur de l'hospitalité et l'intégration. Conscient des réticences des entreprises à ouvrir leurs portes, IG Metall a demandé en 2016 au gouvernement d'instaurer une « année d'intégration dans l'entreprise » (*Betriebliches Integrationsjahr*) sur le modèle des instruments créés au niveau de la branche et ouverts à tous les « groupes désavantagés ». Selon cette proposition, l'Agence pour l'emploi devrait prendre en charge jusqu'à 50 % de la rémunération conventionnelle des apprentis. Anticipant l'arrivée de quelque 500 000 demandeurs d'asile sur le marché du travail en 2016 et 2017, l'Agence a lancé des

projets pilotes pour demandeurs d'asile et chômeurs de longue durée dans quelques branches caractérisées par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Améliorer les conditions de travail des agents du service public : le cas de « décideurs d'asile »

Outre les agents de police et de sécurité, les syndicats du DGB représentent aussi une deuxième catégorie de salariés du secteur public en première ligne de la gestion de l'arrivée des réfugiés : les « décideurs d'asile » (*Asylentscheider*) au sein de l'Agence nationale de migration et des réfugiés (BAMF). Du point de vue de la confédération, le travail effectué par ces salariés relève d'un enjeu stratégique double : la qualité des décisions impacte la légitimité du droit d'asile tandis que la durée de la procédure pèse sur les chances d'intégration.

Afin de faire face à la forte augmentation des demandes depuis 2015, le gouvernement a embauché 2 800 « décideurs » supplémentaires en contrat à durée déterminée. La sélection des candidats et le début de leur contrat se sont faits dans des conditions très difficiles du fait de la pression des pouvoirs publics sur le BAMF : les agents devaient prendre des décisions très rapides sur un très grand nombre de dossiers, souvent complexes. Dépourvus de qualification adaptée et sans accompagnement suffisant en interne, ces salariés prennent parfois des décisions sujettes à caution.

En avril 2017, ces problèmes ont fait la une des médias allemands. Un lieutenant de l'armée a réussi à se faire reconnaître comme demandeur d'asile syrien en décembre 2015, alors qu'il ne parlait

16. Hofmann, « Tarifparteien öffnen Tarifvertrag für Flüchtlinge », *Wirtschaft Regional Online*, 21. September 2015, <https://www.vdsm.net/wronline/tarifparteien-oeffnen-tarifvertrag-fluechtlinge/>.

pas l'arabe. Il est suspecté d'avoir voulu commettre des actes criminels à l'aide d'une arme non déclarée afin de monter l'opinion contre les demandeurs d'asile. Suite à ces révélations embarrassantes – à la fois pour la *Bundeswehr* et le BAMF –, le ministre de l'Intérieur a demandé d'accélérer le réexamen des décisions (positives) des demandeurs d'asile masculins entre 18 et 35 ans. Selon les estimations du BAMF, cela représente 80 000 et 100 000 cas supplémentaires, alors que le nombre de demandeurs d'asile est resté constant par rapport à 2016 (470 000 entre janvier et août 2017).

Face à ces problèmes, le syndicat des services publics et privés, ver.di, a demandé aux pouvoirs publics de transformer les contrats de travail des « décideurs » d'asile en contrat à durée indéterminée. Il exige aussi que les agents en poste reçoivent une formation adaptée.

Campagnes et initiatives locales en direction des réfugiés et des salariés

Les campagnes et les initiatives locales sont un troisième répertoire d'action syndicale dans la gestion de l'accueil des réfugiés. Plutôt que de s'investir dans des actions de bienvenue, les centrales ont mis l'accent sur les actions antiracistes et le développement de la formation syndicale en direction des salariés et leurs militants. Les expressions de solidarité aux réfugiés ont été laissées davantage aux initiatives syndicales locales. À plusieurs reprises, les centrales ont été toutefois interpellées par des mouvements sociaux locaux, les obligeant ainsi à prendre position à l'égard de leurs demandes.

Des initiatives des centrales syndicales en direction des réfugiés

L'appareil local et régional de la DGB s'est effondré depuis les années 1990. Cela correspond au souhait de ses (grandes) fédérations qu'elle se concentre sur son cœur de métier : les interactions avec les administrations et les gouvernements décentralisés d'une part, et le conseil juridique des adhérents de l'autre. Elle a néanmoins contribué au développement des permanences pour les travailleurs extra- et intra-européens dans les très grandes villes. Leur mission est de les informer sur les droits de séjour et de les assister dans des conflits avec l'employeur afin de veiller à leurs conditions d'insertion dans la vie économique et sociale. Faute de moyens propres du DGB, ces permanences sont financées par des fonds européens ou nationaux. Dans le même esprit, l'arrivée de la vague des réfugiés a été l'occasion pour la confédération de produire des *flyers* en cinq langues (afghan, arabe, français, allemand, anglais). Ils renseignent sur les droits des travailleurs migrants dans quatre situations d'emploi qui posent problème : faux auto-entrepreneurs, intérim, privation de salaire et salaire minimum.

La plus importante initiative du côté des fédérations provient de la plus grande d'entre elles, IG Metall. En septembre 2015, le syndicat met à la disposition des structures locales (*Ortsvors-tände*) un fonds de 500 000 euros, destiné à développer des initiatives en direction des réfugiés¹⁷. Le projet le plus en vue de la fédération est un bureau pour réfugiés (*Der Laden*) à Francfort. Il est situé au siège d'IG Metall et a été créé en coopération avec une association

17. IG Metall (2015), *Erklärung der IG Metall: Für eine solidarische und nachhaltige Flüchtlingspolitik*, Beiratssitzung am 08.09.2015, IG Metall, https://www.igmetall.de/docs_20015_09_08_Erklärung_85cb944a5e103278d6085199b6182fab11a31858.pdf.

d'immigrés et un cabinet de conseil spécialisé dans la gestion de restructurations d'entreprises. Veillant à incarner IG Metall dans son intervention auprès des demandeurs d'asile, le bureau – dont les services sont très prisés – s'est spécialisé dans les démarches des demandeurs d'asile vers l'emploi (préparation de CV et d'entretien d'embauche ; élaboration de projets professionnels). La création d'une telle structure rompt avec les habitudes d'un syndicalisme de branche pour qui l'offre de « services » a toujours été réservée aux adhérents, ou déléguée à la confédération.

Les syndicats interpellés par des mouvements sociaux locaux

Certains groupes de réfugiés tentent quant à eux de faire des syndicats un levier de l'action collective en faveur de l'octroi du droit de séjour. Deux expériences de ce type ont été rapportées par la presse. En juillet 2013, 300 réfugiés libyens adhèrent au syndicat régional de services ver.di à Hambourg. Dans un communiqué de presse, un permanent déclare – fait inhabituel dans un paysage syndical très hésitant sur ce sujet – vouloir appuyer, auprès des autorités de Hambourg, la démarche de régularisation de ces « ingénieurs, journalistes, mécaniciens automobiles, ouvriers du bâtiment ou coiffeurs au chômage ¹⁸ ». Cette initiative ne tarde pas à provoquer des remous au sein de l'organisation régionale ¹⁹. Sa direction, consternée de ne pas avoir été mise au courant, demande au bureau national de ver.di (*Bundesverwaltung*) une expertise statuant sur la possibilité d'adhésion de ces réfugiés. Celle-ci arrive à la conclusion que les réfugiés ne peuvent

pas être considérés comme des chômeurs et, par conséquent, ne peuvent pas prétendre au statut de membres. Pour les soutiens syndicaux de cette mobilisation locale, le conflit est l'occasion de clarifier les termes de l'engagement de ver.di en faveur des réfugiés et de la régularisation. Ils y voient une opportunité politique dans la mesure où la deuxième plus importante fédération du DGB (2,02 millions d'adhérents en 2016) est l'une des premières à s'ouvrir à la question de la régularisation des salariés sans papiers et soutient des expérimentations locales à Hambourg avec l'ouverture d'un bureau d'accueil en leur direction (MigraR). Ce conflit se solde, sous la pression du gouvernement social-démocrate de la ville, par un avertissement au permanent. La direction régionale refuse de prendre position publiquement et renvoie aux positions du DGB et de Pro Asyl en faveur d'une politique d'asile et d'immigration humaine.

Une deuxième expérience a lieu en septembre 2014 à Berlin. Le DGB régional se trouve interpellé par un groupe de réfugiés et leurs soutiens. Une vingtaine d'entre eux occupe un local dans ses bureaux. Ils réclament l'adhésion – qu'on leur refuse – afin de bénéficier d'un soutien syndical dans leur démarche de demande d'asile. Le DGB se déclare incompetent en la matière et finit, au bout d'une semaine, par faire évacuer le local par la police. Par la même occasion, il dépose une plainte contre les occupants qui se sont enchaînés dans l'escalier. Selon le porte-parole du DGB de Berlin-Brandebourg, les réfugiés « n'avaient pas les idées claires sur le rôle d'une

18. « Wir wollen Teil der Gesellschaft in Hamburg sein », Pressemeldung, ver.di, 10. Juli 2013, <http://hamburg.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++0e7e5a60-359e-11e3-a582-52540059119e>.

19. E. Völpel, « Die Grenzen der Solidarität », 19. Dezember 2013, <http://www.taz.de/!5052397/>.

confédération ²⁰ » et leur présence empêchait le bon fonctionnement du travail politique et en direction des réfugiés. Sur la façade de l'immeuble, le DGB offrait une justification publique de sa démarche : « Aider les réfugiés, oui ! Occuper les bureaux ? Non ! ».

Actions antiracistes en direction des salariés et militants : l'exemple d'IG Metall

Dans l'esprit des organisations syndicales fédérées au sein du DGB, la défense du droit d'asile et des réfugiés n'est pas uniquement une question de principe. Elles y perçoivent aussi les risques que la stigmatisation d'une partie de la population peut avoir à la fois sur les relations de travail, la représentation des salariés et la démocratie politique ²¹. Ainsi, le président d'IG Metall, Jörg Hofmann, n'a pas hésité à appeler les entreprises à se montrer plus sévères à l'égard d'expressions xénophobes de la part des salariés, leur demandant notamment de licencier des salariés diffusant des propos racistes sur internet. En procédant de la sorte, les employeurs pouvaient compter sur le soutien des *Betriebsräte*, ayant des prérogatives

en matière de licenciement de « personnes menaçant sérieusement... la paix sociale dans l'entreprise... notamment à travers des activités racistes ou xénophobes ²² ».

Cette injonction d'IG Metall – appuyée par des clauses non-discriminatoires dans les statuts syndicaux et la loi sur la codétermination – est plus significative encore quand on prend en compte deux observations contradictoires. La première indique qu'en termes d'adhérents le DGB est la première organisation politique représentant des « personnes issues de la migration ²³ » en Allemagne. Toutes choses égales par ailleurs, leur taux de syndicalisation est équivalent à celui des personnes non issues de la migration (Behrens *et al.*, 2017). Une étude récente portant sur les 2,274 millions d'adhérents d'IG Metall montre que les personnes issues de la migration sont même surreprésentées dans les mandats électifs de représentants des salariés (encadré) ²⁴. La deuxième observation révèle un taux de sympathie relativement élevé des adhérents syndicaux pour les partis ayant pour fonds de commerce des thèses racistes et des postures anti-immigration (Fichter, 2008). Cela s'est vérifié encore lors des élections régionales du 13 mars 2016

20. J. Wiessner, A. Grieben, F. Felber, « Polizei hat das DGB-Gebäude geräumt », *Der Tagesspiegel*, 2. Oktober 2014, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/fluechtlingsprotest-in-berlin-polizei-hat-das-dgb-gebäude-geräumt/10781164.html>.

21. À notre sens, c'est cette double préoccupation qui explique la constance de l'engagement syndical. Elle contraste avec celle des gouvernements et du patronat, beaucoup plus soumis aux considérations de conjoncture économique et sécuritaires.

22. Paragraphe 104 de la loi sur la codétermination.

23. Est considérée par l'Office statistique fédéral comme « issue de la migration » toute personne ayant immigré sur le territoire actuel de l'Allemagne, ainsi que tout étranger né en Allemagne et tout Allemand né en Allemagne ayant au moins un parent immigré depuis 1949 ou né étranger en Allemagne.

24. Ce constat renvoie à une certaine disjonction historique entre l'intégration sociale et politique. D'un côté, le recrutement et l'immigration en RFA sont, dès le début, marqués par l'introduction de mécanismes devant assurer l'égalité économique et sociale avec les salariés résidents (salaire, sécurité sociale ; à partir de 1972, droit actif et passif d'élection aux comités d'établissement). S'installant souvent dans les régions marquées par la forte présence des entreprises exportatrices, ces hommes et femmes appartiennent alors au cœur du modèle économique allemand. D'un autre côté, leur acceptation politique a été longtemps faible, résultant dans l'importance du mythe du retour et des taux de naturalisation faibles. Des avancées n'ont été opérées qu'à partir de 1998.

dans le Bade-Wurtemberg, en Rhénanie-Palatinat et en Saxe. À cette occasion, le parti de droite populiste Alternative für Deutschland (AfD) a confirmé sa percée électorale entamée depuis sa création en 2013. Dans chacune de ces élections, le score de l'AfD parmi les adhérents syndicaux se situe légèrement au-dessus de la

moyenne. Ainsi, en Bade-Wurtemberg, fief de l'industrie automobile allemande – et d'IG Metall – avec un taux de chômage inférieur à 4 %, 15,7 % des adhérents des fédérations du DGB ont voté pour ce parti par ailleurs antisyndical, contre 15,1 % de l'ensemble de l'électorat²⁵.

Encadré

Résultats de l'enquête « Adhérents issus de la migration » d'IG Metall

Le Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung a récemment mené une enquête quantitative, à l'aide d'un sondage représentatif d'adhérents, sur le profil des adhérents « issus de la migration » d'IG Metall (Benner, Ghirmazion, 2017). Cette étude permet de tirer quatre conclusions :

- *La structure des adhérents est conforme à la population salariée.* Dans les branches couvertes par le syndicat, 20,2 % des salariés sont issus de la migration. 21,7 % des adhérents d'IG Metall sont issus de la migration (24,4 % parmi les actifs). Avec 500 000 adhérents, c'est l'organisation politique la plus importante de personnes issues de la migration en Allemagne.

- *La structure des adhérents reflète une diversité migratoire.* Les adhérents issus de la migration ne proviennent pas uniquement des pays associés à l'immigration du travail des années 1950 et 1960. Les Turcs restent certes le groupe le plus important (17,2 %), mais les vagues migratoires postérieures depuis les pays d'Europe centrale et orientale (Peco) sont également représentées. Des personnes venant de la Russie et du Kazakhstan représentent 12,6 % des adhérents, 9,9 % d'entre eux viennent de la Pologne et 5,2 % de la Roumanie. Presque 90 % des adhérents vivent depuis plus de 15 ans en Allemagne, 62,2 % possèdent la (seule) nationalité allemande.

- *La structure des adhérents reflète des différences régionales.* La part de personnes issues de la migration varie fortement d'un Land à l'autre. Ainsi en Bade-Wurtemberg, 33,7 % des adhérents sont issus de la migration (28 % de la population du Land) contre 9,2 % dans la région Berlin-Brandebourg.

- *Les adhérents issus de la migration sont surreprésentés dans les fonctions d'élu.* Le § 2 du statut d'IG Metall et le § 75 de la loi sur la codétermination (Betriebsverfassungsgesetz) contiennent des clauses anti-discriminatoires (origine, genre, opinion politique...). Les adhérents issus de la migration sont surreprésentés dans les fonctions électives. 32 % des membres du Betriebsrat et 37 % des représentants syndicaux d'entreprise (Vertrauensleute) sont issus de la migration. En revanche, uniquement 11 % des présidents de Betriebsrat (Betriebsratsvorsitzender) le sont.

25. « So haben Gewerkschaftsmitglieder gewählt », Einblick, DGB, 21. März 2016, <http://www.dgb.de/einblick/++co++6e229004-ef4f-11e5-acf0-52540023ef1a>.

Participer à des campagnes et revigorer la formation syndicale sous le signe de l'antiracisme

Le débat sur l'asile et sa gestion ne s'arrête pas aux portes de l'entreprise. Il peut être polarisé et parfois même très violent, d'autant plus que désormais les contradicteurs peuvent s'appuyer sur des mouvements contestataires assez structurés et un argumentaire renouvelé. Les réfugiés – souvent associés à leur religion musulmane réelle ou supposée – jouent un rôle clef dans les idées et fantasmes de la nouvelle droite allemande. Au sein du système politique, c'est le parti AfD qui s'en fait le promoteur principal.

IG Metall entend prendre au sérieux ces évolutions. Un moyen privilégié pour contrer le discours anti-réfugiés est la formation des militants et salariés. Celle-ci est considérée depuis longtemps comme un enjeu fondamental du travail syndical au sein d'IG Metall ²⁶. À travers les stages spécifiques, il s'agit de donner des procédés argumentatifs appropriés pour contrer l'instauration d'une hégémonie des cadres d'interprétation de la réalité sociale qualifiée par IG Metall d'autoritaire et néolibérale. C'est en ce sens que la fédération met aussi à la disposition du matériel de communication, élaboré en partie avec Pro Asyl, qui répond aux arguments les plus récurrents autour de l'asile.

En fin de compte, il s'agit pour le syndicat de renouer avec son engagement antiraciste, marqué par une focale – assez

traditionnelle – sur le combat contre l'idéologie raciste et les organisations et partis qui la portent. Ainsi, le syndicat participe au réseau de formation des « débatteurs de bistrot » (*Stammtischkämpfer*). Rassemblant des associations, syndicats et quelques partis politiques (SPD, Verts, Linke), il a pour ambition de former – à travers des stages d'une journée – 10 000 débatteurs jusqu'aux prochaines élections législatives en septembre 2017. L'un de ses objectifs majeurs est d'empêcher l'accès de l'AfD au Bundestag. En mai 2017, le réseau avait formé 3 500 de ces débatteurs. Dans le même esprit, le centre de formation d'IG Metall à Sprockhövel a développé des séminaires destinés à former les militants contre l'idéologie incarnée par l'AfD.

C'est aussi le sens de l'engagement d'IG Metall dans la campagne « Respect ! Pas de place au racisme », dans laquelle il est devenu le principal acteur depuis 2011. Dans ce cadre, le 21 mars 2017, des militants d'IG Metall ont participé à la journée internationale contre le racisme à Stuttgart et ont organisé des journées d'action dans quelques grandes entreprises (Georgsmarienhütte, Mercedes Benz, Schaeffler) ainsi que des tournois sportifs avec des demandeurs d'asile. Un site web dédié ²⁷ rend compte des actions passées, fournit des argumentaires et incite au développement de nouvelles initiatives antiracistes.

26. Cette considération renvoie aux spécificités du système allemand de relations professionnelles. La loi sur la codétermination n'accorde pas de rôle au syndicat dans l'entreprise. En même temps, ce sont les conseils d'entreprise (*Betriebsräte*), dès lors qu'ils sont syndiqués, qui assurent les mobilisations lors des négociations de branche, font adhérer les salariés et contribuent à la légitimité du syndicat. Dans ces conditions, la formation des consciences – comme la capacité à proposer des offres de formation à la hauteur des enjeux des *Betriebsräte* – a toujours été considérée comme un enjeu syndical fondamental. Institutionnellement, les stages syndicaux peuvent s'appuyer sur des lois dans les différents *Länder* (sauf en Saxe et Bavière), qui garantissent aux salariés des séjours de formation syndicale ou professionnelle (convention 140 OIT). Selon son rapport pluriannuel, en 2014 la fédération de la métallurgie les a financés avec 28 millions d'euros (hormis actions locales des caisses locales (*Ortskassen*)).

27. <https://www.respekt.tv>.

Conclusion

Cet article a interrogé les modalités et priorités d'intervention du DGB et de ses fédérations autour de l'enjeu de l'accueil des réfugiés. Il a d'abord révélé le souci assez constant du DGB de prendre position en faveur du droit d'asile et en faveur de l'intégration des réfugiés, appréhendée en priorité en tant qu'insertion sur le marché du travail dans des conditions respectueuses du principe d'égalité de traitement. Derrière les prises de position et initiatives apparaît la crainte – jamais exposée très explicitement – que l'arrivée d'une main-d'œuvre dans l'ensemble faiblement qualifiée pourrait contrer les campagnes menées depuis une décennie, visant d'une part à freiner la détérioration des salaires (salaire minimum) et à défendre, d'autre part, les « emplois de qualité » (*Kampagne Gute Arbeit*). Les syndicats opposent leur vision à ce qu'ils considèrent comme le scénario du pire : un nouvel épisode de dérégulation du marché du travail à bas salaires, gonflé par les nouveaux arrivants et source de nouvelles tensions sociales entre les salariés. Cette vision mise sur les vertus de la formation professionnelle des (jeunes) réfugiés et de leurs enfants, le métier étant un moyen de canaliser et de limiter la concurrence entre les travailleurs. Pour ce projet, le DGB peut pour l'instant compter sur la partie politiquement la plus importante du patronat, les entreprises exportatrices au cœur du modèle économique allemand (Kahmann, Hege, 2016). Or, l'engagement concret des grands groupes, au-delà du déclaratif et des actions symboliques, est resté très modeste. La poursuite d'une telle politique demande alors un engagement des pouvoirs publics autrement plus ambitieux mais très incertain à l'heure de l'austérité budgétaire et de l'aversion

règlementaire en ce qui concerne les politiques d'emploi des entreprises. Dans ces conditions, le mode d'insertion des cohortes récentes de réfugiés sur le marché du travail et le sort du salaire minimum resteront un sujet de préoccupation syndicale.

D'autres registres d'action paraissent plus en retrait ou sont moins visibles. Outre l'engagement des employeurs, l'exigence d'universalisme des programmes semble un obstacle majeur du développement de la négociation collective en faveur des réfugiés. Au niveau local, des initiatives d'hospitalité en direction des réfugiés ont été initiées par des militants syndicaux locaux. En dépit d'une mobilisation de la société civile de grande ampleur, elles sont très peu visibles et assez peu d'initiatives centrales ont été adoptées. Comment peut-on rendre compte de cette préférence syndicale pour ce qui s'apparente à un « militantisme à distance », orienté vers la défense politique du droit d'asile et ses bénéficiaires ?

La raison principale tient probablement à la volonté des syndicats de garder la spécificité de leur intervention et de protéger leurs ressources. Selon le schéma de répartition du travail établi, l'accompagnement des réfugiés – intensif en main-d'œuvre – dans les démarches administratives et procédurales est considéré comme du ressort du secteur associatif, tandis que la garantie de l'accueil dans le respect des normes en vigueur relève avant tout des pouvoirs publics. Les déclarations syndicales insistent fréquemment là-dessus : l'engagement citoyen au nom de la culture de bienvenue ne devrait pas se substituer à celui de l'État. On peut y voir un certain malaise devant les usages possibles de la « culture de bienvenue » qui explique aussi pourquoi le DGB n'a jamais officiellement pris à son compte ce concept. De quoi est-elle

le nom ? D'un changement paradigmatique du regard sur les migrants comme « déficients » vers une interrogation de la capacité des institutions à garantir l'égalité des chances et des droits de participation économique, sociale et culturelle (Hess, Moser, 2009) ? Ou d'un nouveau mode de gestion de l'État qui tend à soumettre à la communauté des citoyens engagés – mais non rémunérés – tout ce que l'État (social) à bout de souffle et « austéritaire » ne serait plus en mesure d'assurer (van Dyk, Misbach, 2016) ? Ces ambiguïtés résident dans la notion de culture dans la mesure où elle peut laisser entendre que l'offre de « bienvenue » pourrait se passer de la question des droits et serait prioritairement une affaire d'acteurs privés.

Mais les épisodes des occupations à Berlin et à Hambourg suggèrent un autre enjeu encore derrière la préférence pour un militantisme à distance. En effet, les syndicats peuvent bénéficier – à la différence des associations – d'une image de puissance collective auprès des migrants et de leurs soutiens. Sans doute existe-il là une crainte des syndicats de devenir une cible de la part des mouvements sociaux aux ressources très faibles et à la recherche de soutiens dans leurs démarches auprès des administrations. La vigueur avec laquelle les organisations syndicales ont répondu aux quelques occupations montre bien qu'elles tiennent fermement à cette ligne de démarcation envers le militantisme associatif. Elles le font d'autant plus facilement que ces occupations amènent des questions plus délicates – car touchant à l'effectivité des droits de l'homme pensés comme universels – et controversées en interne. Elles sont politiques (comment se positionner à l'égard de la régularisation des réfugiés sans papiers ?) et organisationnelles (peut-on devenir adhérent

syndical en tant que demandeur d'asile non reconnu ?).

Enfin, l'apparent découplage entre, d'un côté, des efforts de formation syndicale et de campagnes antiracistes et, d'un autre, des mobilisations citoyennes de bienvenue semble une autre facette du militantisme à distance. Les actions en direction des salariés témoignent néanmoins d'une conscience aiguë de l'enjeu de pouvoir dans la conjoncture actuelle. Celui-ci ne se pose pas uniquement à l'égard de l'élection du nouveau gouvernement en septembre 2017 et de ses initiatives législatives en vue d'impacter l'évolution du marché du travail et le statut des demandeurs d'asile. Il renvoie aussi au vivre-ensemble des salariés dans les entreprises, car le lieu de travail reste un lieu de socialisation significatif. Face aux clivages que les adversaires nourrissent et tentent de leur imposer, les organisations syndicales et leurs représentants ont indéniablement un rôle à jouer, dans la représentation de la pluralité du salariat et le maintien de la plasticité des rapports sociaux. L'importance de ce rôle n'est pas près de décroître.

Sources :

Ahrens P.-A. (2015), *Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland*, Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover, 17. Dezember, https://www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/20151221_si-studie-fluechtlinge.pdf.

Behrens M., Brehmer W., Zimmer B. (2017), « Gewerkschaften und Migration », *WSI-Mitteilungen* 2/2017, p. 142-148.

Benner C., Ghirmazion F. (2017), « Mitglieder mit Migrationshintergrund in der IG Metall – Gewerkschaften und Arbeitswelt als Wegbereiter für Integration », *WSI-Mitteilungen* 4/2017, p. 296-300, https://www.boeckler.de/wsimit_2017_04_benner.pdf.

Castles S. (2007), « The Migration-assembly Nexus and Regional Approaches », *in*

- Kneebone S., Rawlings-Sanaei F. (eds.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, New York, Berghahn, p. 25-42.
- Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153, <https://goo.gl/3LBQBN>.
- Fichter M. (2008), « German Trade Unions and Right Extremism: Understanding Membership Attitudes », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 1, p. 65-84, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0959680107086112>.
- Hamann U., Karakayali S. (2016), « Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany », *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, vol. 2, n° 4, p. 69-86, DOI: 10.17356/ieejsp.v2i4.296.
- Hay T., Nettelstroth W., Hüsson N. (2013), « Tarifpolitische Initiativen zum Ausbildungseinstieg und zur Übernahme von Ausgebildeten », *WSI Mitteilungen*, 1/2013, p. 57-60, https://www.boeckler.de/wsimit_2013_01_nettelstroth.pdf.
- Hess S., Moser J. (2009), « Jenseits der Integration. Kulturwissenschaftliche Betrachtungen einer Debatte », in Hess S., Binder J., Moser J. (eds.), *Nointegration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integration in Europa*, Bielefeld, Transcript, p. 11-26, http://www.volkskunde.uni-muenchen.de/veranstaltungen/vortraege/no_integration/leseprobe-download.pdf.
- Kahmann M. (2016), « Allemagne : accueil des réfugiés : l'hospitalité éclipsée par l'enjeu de réduction des demandes d'asile ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 153, mars, p. 21-37, <https://goo.gl/VCTyRw>.
- Kahmann M., Hege A. (2016), « Allemagne : employeurs et réfugiés : l'intégration au service d'une stratégie de long terme », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 154, juin, p. 11-29, <https://goo.gl/Q1gSBo>.
- Karakayali S., Kleist O. (2015), *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit*, EFA Studie, Humboldt-Universität, Berlin, 17. April, <http://www.fluechtlingshilfe-htk.de/uploads/infos/49.pdf>.
- Kühne P. (2000), « The Federal Republic of Germany: Ambivalent Promotion of Immigrants' Interests », in Penninx R., Roosblad J. (eds.), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe, 1960-1993*, New York, Berghahn, p. 39-63.
- Mathieu L. (2009), « Heurs et malheurs de la lutte contre la double peine. Éléments pour une analyse des interactions entre mouvements sociaux et champs politique », *Sociologie et sociétés*, vol. 41, n° 2, p. 63-87, <https://www.erudit.org/fr/revues/socsoc/2009-v41-n2-socsoc3594/039259ar/>.
- Monforte P. (2014), *Europeanizing Contention: The Protest Against « Fortress Europe » in France and Germany*, New York, Berghahn.
- OECD (2017), *Nach der Flucht. Der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland*, Paris, OECD Publishing, März, <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/Arbeitsmarktintegration-von-Fluechtlingen-in-Deutschland-2017.pdf>.
- Treichler A. (1998), *Arbeitsmigration und Gewerkschaften*, Münster, LIT.
- van Dyk S., Misbach E. (2016), « Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im Kapitalismus », *PRO-KLA* 183, vol. 46, n° 2, Juni, p. 205-228.

Suisse

Les syndicats et le débat sur la « préférence nationale » : vers un nouveau régime migratoire ?

*Alessandro PELIZZARI**

L'avancée spectaculaire de la droite xénophobe en Europe s'explique en grande partie par sa capitalisation de la question de l'immigration. Des partis revendiquant de manière offensive la fermeture des frontières et la réduction des flux migratoires ont vu leur force électorale considérablement augmenter. Soutenus par des parts importantes d'un électorat populaire et ouvrier ayant subi les effets de deux décennies de politiques d'austérité brutales, mais aussi par des classes moyennes dont le niveau de vie a baissé, ces partis ont également profité de la faiblesse des forces traditionnelles de gauche, incapables de se positionner sur les questions sociales pour contrer le discours anti-immigration, autoritaire et prétendument « anti-système »¹.

En Suisse, c'est autour de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP ; encadré 1), qui instaure depuis 2002 la liberté d'établissement pour les ressortissants de l'Union européenne (UE), que se sont cristallisées les tensions sociales du pays. Menant durant deux décennies une campagne permanente sur la question,

l'Union démocratique du centre (UDC), formation réactionnaire et ultralibérale du multimilliardaire Christophe Blocher, a ainsi réussi à se placer comme la principale force des « perdants de la mondialisation » (paysans, artisans, commerçants et milieux ouvriers) et à positionner l'immigration comme le « problème le plus important aujourd'hui en Suisse »². Il est donc peu surprenant que la Suisse ait vécu son propre « Brexit » avant l'heure, lorsque le 9 février 2014 les votants s'exprimaient à une courte majorité en faveur de l'initiative populaire de l'UDC « contre l'immigration de masse ».

Depuis cette date, la Constitution suisse comporte un nouvel article 121a qui prévoit de limiter le nombre d'autorisations de séjour des étrangers par des contingents annuels subordonnés au « principe de la préférence nationale ». Défiant ainsi l'ALCP, ce vote a immédiatement provoqué la mise en garde de la Suisse par la Commission européenne : son application aurait inévitablement conduit à la dénonciation de l'ensemble des accords bilatéraux entre l'UE et la

* Secrétaire régional du syndicat Unia, Genève.

1. Voir par exemple sur la Grande-Bretagne : Savage, Cunningham (2016) ; sur la France : Afonso (2017) et plus généralement : Milanovic (2012).

2. Selon les sondages annuels du Crédit Suisse, cit. in Sciarini (2017).

Suisse, et notamment l'accès aux marchés européens dans le domaine des produits industriels et agricoles, des marchés publics et de la recherche scientifique. Les trois ans qui ont suivi le vote ont été marqués par une certaine fébrilité, tous les milieux concernés tentant de trouver la quadrature du cercle qui devait permettre d'appliquer la « préférence nationale » sans pour autant exclure la Suisse du marché commun.

Cette discussion s'est soldée, en décembre 2016, par la révision de la loi sur les étrangers (LEtr), acceptée par une majorité parlementaire, qui intègre désormais une « préférence aux demandeurs d'emploi ». Au moment où cet article est rédigé, la Commission européenne n'a pas encore statué si ce principe était compatible avec celui de la libre circulation des personnes ; son positionnement est attendu au-delà des frontières suisses. D'autres gouvernements européens, dont celui de l'Autriche, revendiquent une limitation de la libre circulation des personnes. De son côté, la Commission européenne veillera à ne pas donner un signal qui pourrait l'affaiblir dans les négociations de sortie du Royaume-Uni de l'UE.

D'un point de vue syndical, il n'est donc pas sans intérêt d'analyser de plus près le cas de la Suisse. En effet, si jusqu'alors les syndicats suisses étaient considérés parmi les plus progressistes d'Europe en matière d'immigration, leur repositionnement dans le débat sur la « préférence nationale » semble marquer une césure importante qui pourrait ne pas rester sans conséquences dans une

Europe toujours plus marquée par le discours anti-immigration.

Retour sur un vote emblématique ³

Le vote de 2014 sur « l'immigration de masse » a rompu de manière radicale avec la configuration institutionnelle migratoire qui avait régné en Suisse depuis un quart de siècle, plus précisément depuis le refus du peuple suisse, en 1992, d'adhérer à l'Espace économique européen (EEE). En effet, la mise à l'écart de la Suisse en Europe risquait alors d'assécher le flux continu de main-d'œuvre importée, facteur central d'un marché du travail dont la part de travailleurs immigrés oscille depuis les années 1950 entre 20 et 28 % de la population active ⁴. Pour les milieux patronaux liés à l'industrie d'exportation (machines, industrie pharmaceutique, horlogerie) et aux secteurs recourant massivement à la main-d'œuvre étrangère (construction, hôtellerie-restauration), il s'agissait dès lors de construire rapidement une majorité politique autour d'un projet qui devait permettre l'ouverture durable des frontières. Les syndicats suisses allaient jouer un rôle décisif dans l'aboutissement de ce nouveau régime migratoire.

La configuration historique d'une « libre circulation accompagnée »

Mises sous tension par l'aile protectionniste du patronat, dominées par le capital financier et préoccupées surtout à maintenir le franc suisse en dehors de la zone euro, des pressions sur le secret bancaire et sur l'imposition des entreprises étrangères, les fractions favorables au libre échange du patronat suisse ont

3. Pour une analyse exhaustive du vote du 9 février 2014 et ses conséquences sur les relations du travail en Suisse, voir Pelizzari (2014).

4. Pour comparaison, ce taux s'élève aujourd'hui à 16,7 % en Allemagne, à 16 % en Italie, à 9,4 % en Autriche ou encore à 5,6 % en France.

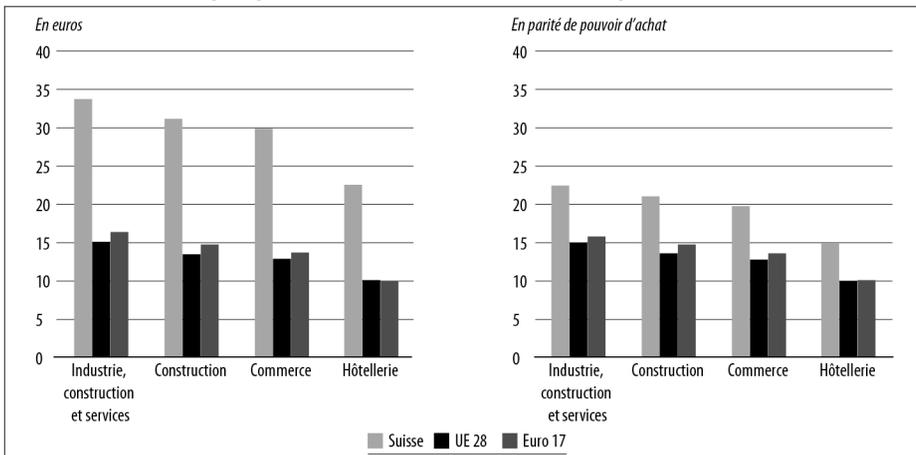
ainsi forgé au début des années 1990 une alliance politique de circonstance avec le mouvement syndical. Ce dernier était motivé lui-même par la volonté de dépasser l'ancien régime migratoire en vigueur à cette époque, basé sur des contingents qui poussaient des travailleurs dans la clandestinité après leur épuisement et sur des permis de courte durée (les permis « saisonniers » de neuf mois) instaurant un véritable « apartheid social » (Alleva, Baumann, 2007) entre travailleurs.

À la fin des années 1990, le mouvement syndical sortait d'une série de lourdes défaites dans le secteur industriel. Il a donc vu dans les négociations institutionnelles avec les associations patronales l'opportunité de surpasser sa relative faiblesse sur le terrain des luttes syndicales. En brandissant une hypothétique menace référendaire sur les futures votations sur l'immigration, l'Union syndicale suisse (USS) a su demander habilement des cautèles à l'ouverture des frontières et au risque que cela comportait. Et pour cause : les entrepreneurs suisses cherchaient non seulement à élargir massivement le bassin de recrutement

– l'UE compte environ 200 millions de travailleurs contre 4,5 millions de personnes actives en Suisse – et ils voyaient surtout d'un bon œil l'important différentiel salarial sur le continent. En 2014, le salaire horaire moyen suisse se situait à 33,70 euros, soit un niveau 2,2 fois plus élevé qu'en moyenne dans l'ensemble de l'UE (15,35 euros). Cet écart se réduit si on tient compte du pouvoir d'achat, mais les salaires suisses restent néanmoins 1,5 fois plus élevés que le niveau salarial européen, y compris dans les branches économiques connues pour avoir un niveau salarial plutôt bas (graphique 1).

Pour contenir le risque de *dumping* salarial qu'un tel écart risquait de générer, l'USS a su entamer dès 1992 un « cycle vertueux de négociations » (Oesch, 2007), débouchant sur une « libre circulation accompagnée » par des mesures de protection des salaires (les mesures d'accompagnement) jusqu'alors inédites dans un marché du travail traditionnellement très libéral. Ces mesures portent notamment sur l'obligation pour les employeurs étrangers, détachant des travailleurs en vue de fournir une prestation

Graphique 1. Niveau de salaire horaire par branche



Source : Secrétariat à l'économie (2017a).

de services transfrontalière, de respecter les conditions minimales impératives de travail et de rémunération en vigueur en Suisse. Pour contrôler son application, des « commissions tripartites » composées par des représentants de l'État, du patronat et des syndicats ont été instaurées sur tout le territoire suisse, et ayant la compétence d'édicter des salaires minimaux sectoriels en cas de sous-enchère « abusive et répétée » (Kaufmann, 2010).

Dans une appréciation rétrospective, la porte-parole de la Fédération des entreprises romandes (FER) Véronique Kempen se félicitait de ce régime migratoire, car « c'est probablement

en partie [ces] mesures d'accompagnement, qui ont rassuré la population sur le fait que le marché du travail ne pourrait pas devenir le Far West ⁵ ». Et en effet, toutes les votations sur la libre circulation des personnes, en commençant par la ratification de l'ALCP en 1999 (encadré 1), ont trouvé des majorités populaires jusqu'en 2014.

Cependant, le bilan de la « libre circulation accompagnée » est mitigé. L'augmentation importante du nombre d'étrangers professionnellement actifs (+30 % depuis la mise en place de l'ALCP) ne s'est certes pas faite au prix d'une augmentation du chômage en Suisse,

Encadré 1

Les grandes lignes de l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP)

L'ALCP signé le 21 juin 1999 entre la Suisse et l'UE facilite les conditions de séjour et de travail des citoyens de l'UE en Suisse. Les mêmes règles s'appliquent aux ressortissants des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Avec l'ALCP, le droit à la libre circulation existant au sein de l'UE s'étend ainsi à la Suisse et est complété par des dispositions sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'acquisition de biens immobiliers et la coordination des systèmes de sécurité sociale. Avec l'ALCP, l'accès au marché du travail suisse des citoyens UE/AELE est garanti sans restriction et à égalité avec les résidents suisses (droit de se faire embaucher, droit de rechercher de l'emploi, droit de s'inscrire au service public de l'emploi et, avec certaines restrictions, droit de toucher les prestations sociales suisses).

L'ALCP est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002 pour les ressortissants des « anciens » États membres de l'UE et de l'AELE. Au 1^{er} avril 2006, il a été étendu aux dix États ayant adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 et le 8 février 2009, le peuple suisse a accepté l'extension de l'accord à la Bulgarie et à la Roumanie. Le Protocole III relatif à l'extension de l'ALCP à la Croatie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. L'ALCP a été d'un côté accompagné par des phases transitoires de 5 ans (7 ans pour la Bulgarie et la Roumanie), lors desquelles une clause de sauvegarde permettait à la Suisse de réintroduire unilatéralement des contingents pour une durée limitée lorsque certaines conditions quantitatives sont réunies. De l'autre, le législateur suisse a décidé de mettre en place des « mesures d'accompagnement » visant la protection du niveau salarial suisse (voir *infra*).

5. Tribune de Genève, 26 mai 2017.

resté constant autour des 3,3 % ⁶ (Secrétariat à l'économie, 2017b). Ceci car cette immigration, essentiellement due à la conjoncture favorable de l'économie suisse, a surtout comblé les nouveaux besoins en main-d'œuvre sans se substituer à la force de travail locale. Les phénomènes de remplacement se sont limités à quelques branches (bâtiment, restauration, nettoyage) ou zones frontalières, et surtout entre anciens et nouveaux immigrés à basse qualification (Favre *et al.*, 2013 ; Ruffner, Siegenthaler, 2016).

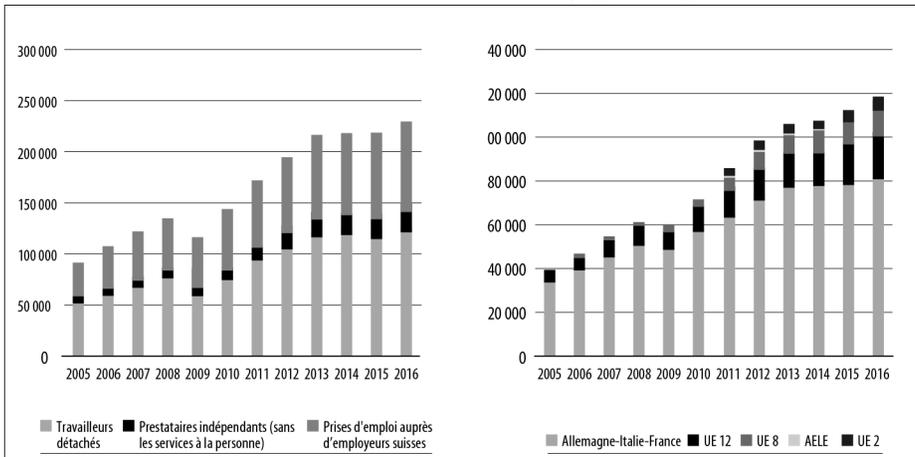
La structure de l'immigration a néanmoins profondément changé. Tant le nombre de travailleurs frontaliers que celui de travailleurs titulaires d'une autorisation de courte durée inférieure à 90 jours a plus que doublé depuis 2004 ⁷. En y ajoutant le nombre de travailleurs

détachés, ces catégories de migrants de courte durée représentent aujourd'hui 16 % du total des personnes en activité (Schlegel, 2017:4). Les pays d'origine ont également changé : alors que les travailleurs allemands, italiens et français composent toujours la majorité des prestataires de services venant en Suisse, leur part par rapport au total des travailleurs détachés a baissé, passant de 90 % en 2005 à 70 % en 2016, en faveur des prestataires de services provenant des pays de l'Est (graphique 2).

De la protection des salaires à la protection des frontières

Face à l'accélération de la rotation de la main-d'œuvre et à l'augmentation du nombre de travailleurs en provenance de pays avec un niveau salarial nettement inférieur au niveau salarial suisse, les mesures

Graphique 2. Nombre de résidents de courte durée et travailleurs détachés selon le pays d'origine

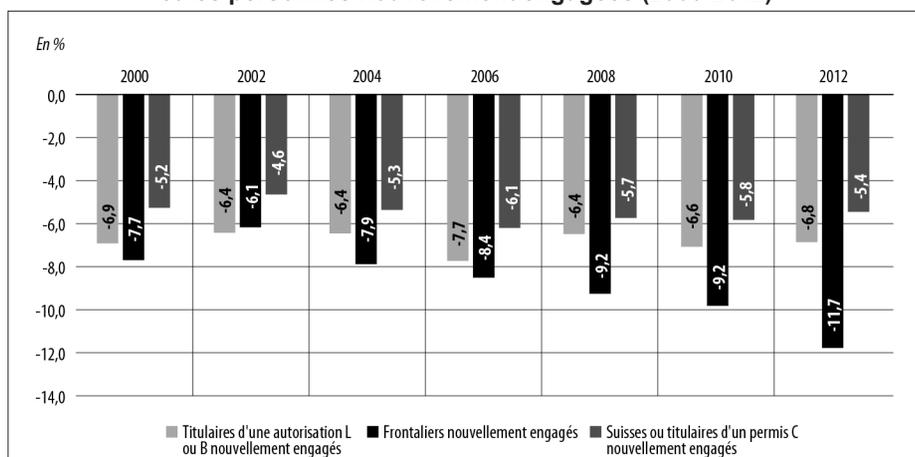


Note : UE 12 signifie UE 15 (plus anciens États membres sans les trois grands pays frontaliers Allemagne-Italie-France) ; UE 8 correspond aux 8 pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré à l'UE en 2004 ; l'AELE comporte la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein et UE 2 signifie Roumanie et Bulgarie (entrés dans l'UE en 2007).
Source : Secrétariat à l'économie (2017a:6).

6. 4,8 % selon la définition statistique de l'Organisation internationale du travail (OIT).

7. Office fédéral de la statistique, « Statistique des frontaliers 2016. Hausse du nombre de frontaliers », communiqué de presse, Neuchâtel, 23 février 2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.2005544.html>.

Graphique 3. Évolution de l'écart salarial entre les salariés résidents et les personnes nouvellement engagées (2000-2012)



Note : le « permis L » est « l'autorisation de courte durée », délivrée aux travailleurs de l'UE qui souhaitent s'installer en Suisse pour une durée inférieure à un an, dans le cadre d'un contrat de travail ou non. Le « permis B » est « l'autorisation de séjour » délivrée pour une validité de 5 ans aux travailleurs de l'UE ayant trouvé un emploi. Le « permis C » est « l'autorisation d'établissement » délivrée pour une durée indéterminée aux ressortissants de l'UE qui ont un emploi et qui résident en Suisse.

Source : Conseil fédéral (2015:48).

d'accompagnement ont rapidement montré leur inadéquation (Henneberger, Ziegler, 2011). Avec un nombre d'inspecteurs largement insuffisant et une pratique répandue parmi les commissions tripartites de laisser aux entreprises toute la latitude de pratiquer de la sous-enchère salariale, le taux d'infractions connues aux salaires d'usage est monté à 30 % des entreprises, et ce malgré le nombre très faible de 7 % des entreprises suisses contrôlées. Quant au nombre de sanctions prononcées, il a même baissé, passant d'un niveau déjà très bas de 3 180 en 2015 à 2 453 en 2016 (Secrétariat à l'économie, 2017a:6ff).

Aussi, il n'est pas surprenant que les salaires aient subi une forte pression depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. Plusieurs études⁸ ont constaté des baisses de salaire pour certaines catégories de travailleurs, notamment les jeunes professionnels à formation tertiaire et les travailleurs étrangers âgés

sans qualification, mais aussi dans certaines branches comme l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, les transports ou le commerce de détail, et ceci parfois dans des régions entières. En particulier, le canton frontalier de Genève a vu ses salaires d'embauche s'effondrer. Dans une récente publication, le gouvernement suisse constatait « un comportement discriminatoire de l'employeur » générant « une certaine pression salariale chez le personnel nouvellement engagé » (Conseil fédéral, 2015:47). Autrement dit, l'écart salarial entre les salaires des résidents et les salaires des immigrés nouvellement engagés s'est creusé de quatre points entre 2000 et 2012 pour atteindre un niveau de presque 12 % pour les travailleurs frontaliers (écart pouvant aller jusqu'à 23 % en déduisant des facteurs tels que les différences d'âge, de qualification ou de compétences linguistiques) (graphique 3).

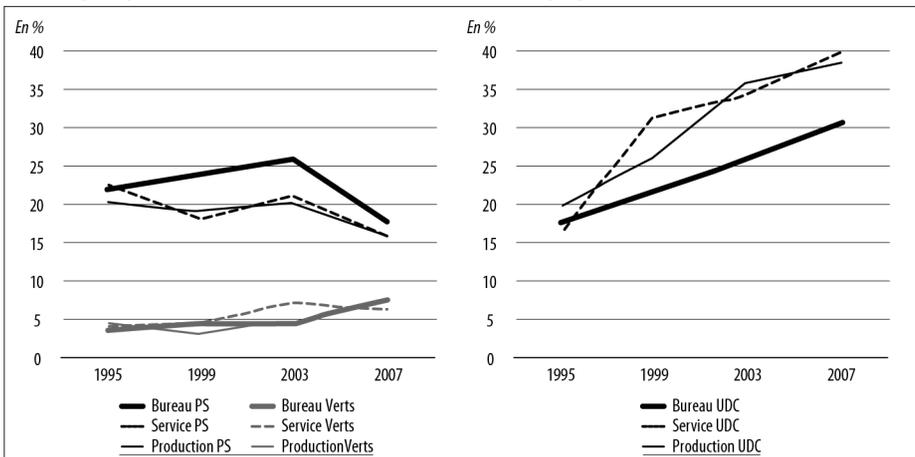
8. Pour une revue de la littérature, voir Pelizzari (2014) et Schellenbauer (2015).

Il n'est pas surprenant non plus que le discours syndical promettant la « protection des salaires » contre les abus patronaux ait perdu en crédibilité au fil des années. Pour une partie des salariés, la « libre » circulation des personnes est devenue synonyme de liberté pour les employeurs d'embaucher sans retenue une main-d'œuvre étrangère potentiellement moins chère. Ces travailleurs ont peu à peu tourné le dos aux syndicats pour rejoindre le discours de l'UDC qui milite pour la « protection des frontières » contre la menace immigrée. L'analyse du vote du 9 février 2014 met en lumière des taux d'acceptation particulièrement élevés auprès des personnes en situation précaire. La comparaison avec les précédents votes sur l'immigration montre toutefois que c'est une part importante de la « classe moyenne », particulièrement vulnérable à la concurrence salariale, qui a basculé dans le camp des opposants à la libre circulation (Sciarini *et al.*, 2014 ; Moser, 2014).

Ce basculement va de pair avec le relâchement, durant cette même période, des liens entre les milieux ouvriers et employés d'un côté et le Parti socialiste de l'autre, principal parti de gauche du pays. Si cette désaffiliation a commencé avant l'ALCP, c'est au début des années 2000 que « l'UDC s'est substituée au PS comme premier parti parmi les ouvriers en Suisse » (Oesch, Rennwald, 2010:221). Alors que le PS perd dans toutes les catégories populaires, le pourcentage des électeurs UDC a doublé entre 1995 et 2007. Aujourd'hui, 64 % des votants UDC sont des petits indépendants, des employés de bureau, des travailleurs dans les services et la production (graphique 4).

Avec la perte de légitimité du discours syndical et l'affaiblissement de représentativité politique au sein du parti traditionnellement proche des syndicats, ces derniers se sont trouvés passablement démunis pour peser dans l'interprétation et l'application de la « préférence

Graphique 4. Évolution du vote des classes populaires entre 1995 et 2007



Note : « Bureau » signifie « employés de bureau », « Service » signifie « travailleurs des services » (notamment hôtellerie, vente, etc.), « Production » signifie « ouvriers (industrie et construction) ».

Source : Oesch, Rennwald (2010:241).

nationale », au lendemain du vote du 9 février 2014.

Une nouvelle configuration national-libérale

De son côté, le patronat s'est retrouvé devant les mêmes divisions qu'après le vote sur l'EEE. Après la mise en garde par la Commission européenne, il était devenu rapidement clair qu'une application de la « préférence nationale » sans l'aval de l'UE aurait signifié la fin de l'accès aux marchés européens. Mais contrairement à 1992, le patronat favorable au libre échange ne s'est pas tourné vers le mouvement syndical. En effet, le président de l'Union patronale suisse (UPS) Valentin Vogt n'a guère laissé de doute quant à son nouveau partenaire, en affirmant qu'un nouveau régime migratoire « se négociait désormais avec l'UDC et non plus avec les syndicats ⁹ ».

Ce régime, imaginé par une droite patronale recomposée (Schwarz *et al.*, 2014 ; UPS, 2014), se basait sur le principe, suffisamment souple pour espérer qu'il soit au goût de la Commission européenne, d'un contingentement différencié selon les besoins des secteurs économiques. D'un côté, il s'agissait de limiter les contingents aux catégories d'immigrés hautement qualifiés, fixés de manière généreuse, flexible et sur une durée de plusieurs années, avec le maintien de tous les droits en matière d'assurances et de regroupement familial. De l'autre, il était envisagé, pour les branches de l'économie interne à faible productivité (agriculture, construction,

hôtellerie-restauration, commerce de détail, etc.), un retour au statut de saisonnier sans contingent, mais avec des permis de courte durée et un accès limité aux droits sociaux. Comme l'indiquait l'association patronale de la restauration, la réalisation d'un tel régime à deux vitesses visait à garantir le flux de main-d'œuvre qualifiée tout en créant une catégorie d'immigrés non qualifiés compatible avec la rhétorique anti-immigration dont le « séjour en Suisse (serait) limité » et qui serait exclue du « regroupement familial tout comme des prestations sociales ¹⁰ ». En un mot, comme le résumait à l'époque l'ancien président du Parti libéral-radical (PLR) Philipp Müller, il s'agissait « de construire un régime migratoire plus sévère, sans toucher à l'accord de libre circulation ¹¹ ».

Or, une telle « union sacrée » entre le patronat favorable au libre échange et la droite nationaliste ne se construit pas du jour au lendemain sans que les contradictions au sein du bloc bourgeois n'apparaissent ouvertement. De plus, les appels à l'ordre répétés de la Commission européenne, selon lesquels elle n'accepterait aucune limitation de l'immigration les ont poussés à forger un compromis « intermédiaire ». Ainsi, la solution finalement adoptée par le Parlement fédéral est loin du programme esquissé ci-dessus, mais elle a permis, comme le commentait la *Neue Zürcher Zeitung*, « d'être l'expédient pour rester dans les délais constitutionnels pour sauver les accords bilatéraux ¹² » tout en rassurant les électeurs de l'UDC par l'application du principe de « préférence nationale ».

9. *Neue Zürcher Zeitung*, 31. August 2016.

10. Communiqué de presse de Gastrosuisse, « Mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse : pas de bureaucratie inutile ! », 16 décembre 2016.

11. *NZZ am Sonntag*, 3. Oktober 2016.

12. *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Dezember 2016.

La « préférence nationale » comme nouveau paradigme majoritaire

Formellement, la solution retenue passe par une révision de la loi sur les étrangers (LEtr) qui comporte désormais un article sur des « mesures concernant les demandeurs d'emploi » (encadré 2). Ces mesures, résumées sous le terme de « préférence aux demandeurs d'emploi », préconisent que les employeurs actifs dans des branches à fort taux de chômage seront désormais obligés d'annoncer les postes vacants auprès des Offices régionaux de placement (ORP) du service public de l'emploi. Durant un délai qui a été fixé par l'ordonnance d'application à cinq jours, ces postes ne sont

accessibles qu'aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ORP sous peine d'amende de 40 000 francs suisses (35 092 euros). Ce n'est qu'après les avoir invités à un entretien d'embauche que les employeurs peuvent ensuite mettre les postes au concours au large public. L'ordonnance fixe en outre le « fort taux de chômage » à un taux égal ou supérieur à 5 % à l'échelle nationale. Selon les premières projections, la mesure dont la mise en œuvre est prévue au 1^{er} janvier 2018 toucherait environ trois postes vacants sur dix, soit 187 000 demandeurs d'emploi.

D'un point de vue syndical, ce modèle pose d'abord un problème de principe. Le Parlement a soigneusement évité d'utiliser dans la loi d'application le

Encadré 2

Le texte législatif de l'application de l'initiative « contre l'immigration de masse »

Art. 21a. Mesures concernant les demandeurs d'emploi

1. Le Conseil fédéral arrête des mesures visant à épuiser le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse. Il entend préalablement les cantons et les partenaires sociaux.
2. Lorsque certains groupes de profession, domaines d'activité ou régions économiques enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne, il y a lieu de prendre des mesures limitées dans le temps visant à favoriser les personnes enregistrées auprès du service public de l'emploi en tant que demandeurs d'emploi. Ces mesures peuvent être limitées à certaines régions économiques.
3. Les postes vacants dans des groupes de profession, domaines d'activité ou régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne doivent être communiqués par les employeurs au service public de l'emploi. L'accès aux informations concernant les postes communiqués est restreint, pour une période limitée, aux personnes inscrites auprès du service public de l'emploi en Suisse.
4. Le service public de l'emploi adresse à l'employeur, dans les meilleurs délais, des dossiers pertinents de demandeurs d'emploi inscrits. L'employeur convoque à un entretien ou à un test d'aptitude professionnelle les candidats dont le profil correspond au poste vacant. Les résultats doivent être communiqués au service public de l'emploi. (...)

terme pourtant inscrit dans la Constitution fédérale de « préférence nationale ». D'origine frontiste¹³, ce vocable était évité par les commentateurs politiques, qui invitaient en effet les parlementaires à ne pas « trop recourir à ce terme, en contradiction avec la libre circulation des personnes, et qui fait appel à des sentiments plutôt connotés en France¹⁴ ». Ainsi, après avoir opéré un premier glissement sémantique vers la « préférence indigène », le Parlement a finalement préféré le terme plus neutre de « préférence aux demandeurs d'emploi ». Légalement, cela concerne toutes les « personnes enregistrées auprès du service public de l'emploi en tant que demandeurs d'emploi », y compris donc les étrangers avec permis de séjour, les travailleurs frontaliers ou même les réfugiés. Comme l'objectif affiché était de trouver une solution compatible avec l'ALCP, il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement. Cependant, le récent débat politique a durablement implanté dans l'opinion publique l'idée d'une « préférence nationale ». Dans plusieurs cantons, les sections locales de l'UDC se sont empressées de lancer des initiatives qui visent à « compléter » la loi fédérale. Ainsi, à Genève, des projets de loi avec des intitulés tels que « Les nôtres avant les vôtres » préconisent que l'État veille à ce que les « citoyens » genevois « ne subissent pas de licenciements discriminatoires » en raison « de l'afflux indifférencié de main-d'œuvre étrangère ». L'objectif politique n'y est plus caché : sans proposer de mesure concrète d'amélioration des protections contre les licenciements, il s'agit simplement de stigmatiser les travailleurs immigrés comme

responsables des tensions sur le marché du travail.

Ainsi, l'expérience genevoise, qui excluait explicitement les demandeurs d'emploi frontaliers des prestations des ORP, et qui n'a été mise en conformité avec les réglementations européennes que suite à la pression des syndicats genevois, montre que dans un contexte idéologique marqué par le discours de la « préférence cantonale » ou « nationale », les ORP pourraient être amenés à procéder à des pratiques discriminatoires en matière de tri et de transmission de dossiers. Aucun dispositif de contrôle n'est en effet prévu par l'ordonnance pour empêcher que des demandeurs d'emploi frontaliers ou étrangers soient systématiquement écartés, et ce même s'ils correspondent aux critères exigés par le profil de poste.

La « préférence aux demandeurs d'emploi » pose ensuite un problème d'inadéquation avec la promesse qu'elle véhicule, à savoir celle de combattre le chômage. Comme développé plus haut, celui-ci est principalement le résultat d'évolutions qui n'ont qu'un lien marginal avec la libre circulation des personnes, notamment la délocalisation de dizaines de milliers d'emplois vers des pays à bas salaires. À Genève, où une mesure similaire existe depuis 2014 pour le secteur public et parapublic, le taux de demandeurs d'emploi engagés *via* un ORP est ainsi resté stable, à un niveau relativement bas de quelque 500 personnes par an¹⁵. Comme la nouvelle disposition fédérale ne prévoit par ailleurs pas de moyens financiers supplémentaires pour les ORP, on peut se demander avec quelles ressources ceux-ci pourront

13. Le terme semble trouver son origine dans une proposition parlementaire déposée en France lors de la législature 1986-1988 par des députés du Front national, proposant l'introduction de la préférence nationale pour l'emploi.

14. *Le Temps*, 30 mai 2016.

15. *Le Temps*, 6 février 2017.

garantir une sélection pertinente des dossiers des demandeurs d'emploi dans les trois jours qui suivent l'annonce du poste vacant. Et l'ordonnance ayant finalement renoncé à obliger les employeurs à justifier le refus d'embaucher les candidats issus des ORP, la nouvelle mesure risque d'avoir encore moins d'impact en matière de lutte contre le chômage que sa variante genevoise. Le rapport explicatif du Conseil fédéral accompagnant l'ordonnance fédérale l'admet d'ailleurs lui-même en indiquant que « l'expérience ne permet actuellement d'estimer de manière fiable à quel point (le chômage) diminuera » (SEMI/SECO, 2017:14) avec le nouveau dispositif. Tout autre résultat serait d'ailleurs surprenant. En effet, en Suisse comme dans la majorité des pays européens, la politique en matière de chômage souffre cruellement de moyens, notamment de mesures de formation et reconversion professionnelles. Avec l'augmentation des contraintes prévues par la loi sur l'assurance-chômage et en particulier celle d'accepter des emplois dits « convenables », c'est-à-dire avec une baisse de salaire à hauteur de 20 % comparé au dernier emploi, la « préférence aux demandeurs d'emploi » comme mesure visant à « épuiser le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse » (art. 21a al. 1 LEtr) risque de devenir, pour les chômeurs, plus qu'une aide à la réinsertion, une « obligation d'accepter un travail à un moindre salaire ». Le conseiller d'État en charge du dispositif genevois ne s'en cache d'ailleurs pas quand il brandit les « mesures de rétorsion » sous forme de jours-amendes de suspension d'indemnités chômage¹⁶, ouvrant ainsi la porte à une mise au travail forcée d'une population au chômage et sa

mise en concurrence directe avec les personnes en emploi, dont les « privilèges » de protection se retrouveront rapidement mis sous pression au nom de la création d'emplois.

Les mesures d'accompagnement sous pression

C'est là où le nouveau régime migratoire comporte un avantage considérable pour le patronat. En effet, il a été obtenu sans devoir faire une concession quelconque aux syndicats en matière de protection des conditions de travail. Dans un pays comme la Suisse, sans aucune protection contre les licenciements, où un employeur peut légalement résilier un contrat de travail pour n'importe quel motif, y compris pour engager de nouveaux travailleurs moins chers, ce ne sera pas l'obligation d'annonce des postes vacants qui empêchera le *dumping* salarial, et ce d'autant moins que l'ordonnance fédérale renonce à exiger de la part des employeurs d'indiquer le salaire d'embauche dans ces annonces. L'obligation d'annonce, en ne s'appliquant par définition pas aux emplois occupés par des travailleurs détachés, et en excluant des contrats de courte durée, laisse au contraire aux employeurs la plus grande latitude pour profiter en parallèle de la mise en concurrence des travailleurs ne séjournant en Suisse que pour une courte durée et de la pression sur les salaires que cela génère.

C'est bien l'absence de mesures de protection supplémentaires et « l'oubli » de soumettre au dispositif de « préférence aux demandeurs d'emploi » le recours à la main-d'œuvre de courte durée et à la sous-traitance, et en particulier à la libre prestation de service au moyen de travailleurs détachés, qui a permis au patronat favorable au libre échange et à l'UDC de

16. Il s'agit du ministre Mauro Poggia du parti anti-frontalier Mouvement des citoyens genevois (MCG), in *Le Courrier*, 27 juin 2017.

se rapprocher. Ceci car au-delà de la rhétorique anti-immigration, l'UDC est porteuse d'un programme économique ultra-libéral qui vise à l'abolition des mesures d'accompagnement, qualifiées de « mort de la liberté économique »¹⁷. Afin de faciliter le revirement du discours de la droite favorable au libre échange sur cette thématique, le *think tank* néolibéral Avenir suisse a produit une série de prises de position, rassemblées dans une brochure appelée « Libre circulation et mesures d'accompagnement », adressée expressément aux « employeurs (qui) semblent parfois nettement préférer la limitation de la concurrence à la préservation d'un marché du travail libéral » (Schlegel, 2017:1). En sommant le patronat de choisir un des « deux pôles protectionnistes (les syndicats d'une part, les partis nationalistes d'autre part) » pour « obtenir une majorité politique », Avenir suisse entrevoyait dans la discussion autour de la « préférence nationale » la possibilité de se débarrasser des mesures d'accompagnement.

En reprenant à leur compte le mot d'ordre néolibéral, les principaux acteurs des négociations autour de l'application de la « préférence nationale » ont ainsi tour à tour déclaré que les mesures d'accompagnement étaient une « menace pour notre marché du travail flexible et libéral »¹⁸ (Union patronale suisse), des « encroutements tenaces sur le marché du travail difficiles à dégommer »¹⁹ (Secrétariat d'État à l'Économie) et dont le renforcement, voire le maintien en

l'état était « une ligne rouge à ne pas franchir »²⁰ (PLR).

Même si l'UDC a publiquement accusé le Parlement de « violation crasse de la Constitution suisse »²¹, ce parti pouvait être satisfait du résultat parlementaire à tous les niveaux, car la solution préconisée renonçait explicitement à plafonner l'immigration. Or, au-delà de l'aspect rhétorique qui vise à alimenter le fonds de commerce électoral, renforcé quelques mois après le vote du Parlement par l'annonce de l'UDC du lancement d'une nouvelle initiative pour empêcher la conclusion de tout nouvel accord de libre circulation, force est de constater que l'UDC n'a pas lancé de référendum. La loi est donc entrée en vigueur avec son consentement. Et Christophe Blocher d'ajouter que le parti ne se batrait plus contre les accords bilatéraux en attendant de renégocier les contours de l'ALCP « avec une Commission européenne affaiblie par le Brexit d'ici quatre à cinq ans »²².

En effet, il n'est pas exclu que le projet national-libéral de démanteler successivement les mesures d'accompagnement trouve un allié précisément auprès de la Commission européenne. Celle-ci laisse entendre que l'acceptation définitive de la « préférence aux demandeurs d'emploi » dépendrait aussi de la volonté de la Suisse de ratifier un accord-cadre « sur les questions institutionnelles » avec l'UE. Une de ses revendications étant celle des pays de provenance des travailleurs détachés, l'Allemagne au premier rang, d'assouplir

17. Christophe Blocher in *Neue Zürcher Zeitung*, 19. November 2015.

18. Communiqué de presse de l'UPS, « L'application de l'initiative sur l'immigration de masse : les employeurs font une proposition », 11 avril 2014, <http://www.arbeitgeber.ch/fr/marche-du-travail/application-de-l-initiative-sur-l-immigration-de-masse-les-employeurs-font-une-proposition/>.

19. Selon son directeur Boris Züricher in *Weltwoche*, 22. September 2016.

20. La nouvelle présidente du PLR, Petra Gössi, in *Neue Zürcher Zeitung*, 17. September 2017.

21. Communiqué de presse de l'UDC, « Encore une violation de la Constitution par une majorité du Conseil fédéral », 16 décembre 2016, <https://www.udc.ch/actualites/communiques-de-presse/encore-une-violation-de-la-constitution-par-la-majorite-du-conseil-federal/>.

22. *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Juni 2017.

l'obligation de respecter les conditions de travail d'usage en Suisse...

La gauche institutionnelle était largement absente de ce débat. Face à un projet patronal radicalisé visant à réintroduire des contingents, la « préférence aux demandeurs d'emploi » a finalement été qualifiée de « bon compromis » (PS), voire de « victoire contre l'extrême droite » (les Verts). Ces prises de position demeurent peu surprenantes, car elles ont été énoncées dans une arène parlementaire dans laquelle les partis de gauche sont depuis toujours minoritaires ; ils ont donc appris à se contenter des solutions les moins mauvaises, adoptant une position de subordination totale aux forces de droite du pays. En revanche, le soutien syndical au nouveau régime migratoire libéral-national reste plus surprenant. Il semble témoigner tant d'une certaine désorientation programmatique que de l'incapacité d'impulser une mobilisation en dehors du Parlement, voire un débat social autour des revendications des salariés durant les trois ans qui ont suivi le vote du 9 février 2014.

L'absence de mobilisations syndicales

Le lendemain du vote sur « l'immigration de masse », l'USS répétait encore ses revendications en trois points : a) maintien des accords bilatéraux ; b) refus de nouvelles discriminations pour les travailleurs immigrés ; c) davantage de protection pour les travailleurs ²³

(USS, 2014). En somme, la faïtière syndicale proposait de prolonger le régime de « libre circulation accompagnée » malgré la défaite en votation populaire. Mais compte tenu du revirement de son allié historique, le patronat favorable au libre échange, il s'est vite avéré impossible de réaliser ce programme par la seule négociation institutionnelle. Au sein du mouvement syndical, se sont donc cristallisées différentes options.

La première visait à prioriser le maintien des accords bilatéraux en comptant sur la pression que la Commission européenne aurait exercée sur la Suisse. L'instance européenne ayant clairement indiqué qu'elle n'acceptait aucune discrimination en matière d'immigration, il s'agissait donc simplement d'attendre la fin de non-recevoir depuis Bruxelles contre toute tentative de réintroduire des contingents. Ensuite, il ne resterait plus qu'à « cueillir » la partie patronale dépendante de l'accès aux marchés européens et tenter de faire annuler avec son soutien le nouvel article constitutionnel. Certes, aux vues du refus patronal de négocier de nouvelles protections pour les salariés, cette option nécessitait de renoncer à toute revendication syndicale allant dans ce sens. Les représentants les plus offensifs de cette option sont allés jusqu'à lancer, avec des représentants « éclairés » de la bourgeoisie suisse, une initiative populaire visant à annuler le vote du 9 février 2014 ²⁴. En faisant fi de la revendication

23. USS, « La mise en œuvre de l'initiative ne doit pas entraîner de pression sur les salaires ni de suppressions d'emplois », Communiqué de presse, Berne, 11 février 2014, <http://www.uss.ch/themes/travail/mesures-daccompagnementlibre-circulation-des-personnes/article/details/la-mise-en-oeuvre-de-linitiative-ne-doit-pas-entraîner-de-pression-sur-les-salaires-ni-de-suppressions-demplois/>.

24. L'initiative « RASA » (« *Raus aus der Sackgasse* » en allemand, signifiant « sortons de l'impasse ») a été lancée par des personnalités issues notamment du Syndicat des services publics et d'intellectuels libéraux, avec le consentement de représentants des associations patronales. Elle a abouti en 2015 et est aujourd'hui en attente d'être soumise au vote. Comme le principe de « préférence aux demandeurs d'emploi » ne va vraisemblablement pas conduire à l'abolition de l'ALCP, les initiants signalent toutefois la possibilité de la retirer avant le vote.

de renforcer la lutte contre le *dumping* salarial, raison pourtant principale du refus de la libre circulation des personnes, cette option syndicale revenait *in fine* à se subordonner pleinement aux intérêts du patronat lié à l'industrie d'exportation.

La deuxième option flirtait ouvertement avec une option « social-nationale » en soutenant explicitement le principe de « préférence indigène ». Après que l'aile droite du PS a ouvert les feux contre les « intellectuels élitaires à la tête du parti » qui auraient à tort abandonné « la question de la priorité nationale à l'embauche (...) alors même que l'ensemble des salariés appellent une telle mesure de ses vœux ²⁵ », c'est d'abord le président du PS, Christian Levrat, qui annonçait le tournant de son parti en faveur de « la priorité aux salariés résidents » ²⁶. Revêtement aussitôt exécuté par la direction de l'USS, dont le président et parlementaire socialiste Paul Rechsteiner se félicitait que la « préférence aux demandeurs d'emploi » soit un pas dans la bonne direction pour une meilleure protection des salariés et d'affirmer qu'il valait « ainsi la peine, même par vent contraire, de lutter pour des positions élémentaires. L'expérience faite avec la préférence donnée aux chômeurs et chômeuses le montre une fois de plus. Il faut pour cela que les esprits soient clairs, il faut du discernement et parfois une certaine mobilité. Pour la population active, pour l'économie et pour la Suisse ²⁷ ».

Ainsi, si la même faïtière syndicale prétendait à l'issue du vote que « de la

ligne que l'USS s'est donnée après le 9 février 2014 – maintien des Accords bilatéraux, pas de nouvelle discrimination, plus et non moins de protection pour les travailleurs et travailleuses –, les deux premiers postulats sont remplis » (*ibid.*), son positionnement signifiait en réalité un double renoncement. Celui de la lutte contre la discrimination entre chômeurs résidents et travailleurs immigrés d'un côté, et celui de la lutte pour une meilleure protection des salariés contre leur mise en concurrence de l'autre, cédant à la fois aux pressions supposées d'une base qui réclamerait un régime migratoire plus limitatif et aux pressions réelles d'un patronat n'étant plus disposé à accorder aux syndicats des contreparties à leur soutien à la libre circulation des personnes. En agissant ainsi, le mouvement syndical a de surcroît soumis sa propre autonomie programmatique à un PS en quête de consécration institutionnelle après une législature rythmée par des défaites parlementaires ²⁸.

Conclusion

La troisième option était défendue essentiellement par les syndicats des régions frontalières Genève et Tessin. Développée dans la pratique quotidienne d'un syndicalisme de terrain traversé par de fortes contradictions entre des travailleurs immigrés et résidents dont un bon nombre est acquis au discours anti-immigrés, elle aurait supposé une ligne de

25. L'ancien Conseiller national Rudolf Strahm dans *Domaine public*, 28 novembre 2016.

26. *Le Courrier*, 19 juin 2017.

27. P. Rechsteiner, « Retour du statut de saisonnier et nouvelles discriminations évités », SGB-
USS, 9 décembre 2016, [http://www.uss.ch/themes/politique-syndicale/suisse/article/details/
retour-du-statut-de-saisonnier-et-nouvelles-discriminations-evites/](http://www.uss.ch/themes/politique-syndicale/suisse/article/details/retour-du-statut-de-saisonnier-et-nouvelles-discriminations-evites/).

28. En acceptant, contre une forte minorité syndicale, la réforme des retraites élaborée par un ministre socialiste, comportant l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes et la baisse des rentes de la prévoyance professionnelle, l'USS a confirmé quelques mois plus tard cette orientation.

confrontation frontale tant avec les forces xénophobes qu'avec un patronat habitué à tirer profit de la mise en concurrence transfrontalière²⁹. En organisant systématiquement des actions de dénonciation publiques contre des employeurs qui pratiquent de la sous-enchère salariale, en occupant tant le territoire suburbain déserté par les partis de gauche que les zones d'habitation des travailleurs frontaliers au-delà de la frontière suisse, en unissant sur les lieux de travail par l'action collective des travailleurs sans discrimination de permis de séjour, ce syndicalisme-là a contribué, modestement, à délégitimer le discours xénophobe. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard qu'à Genève par exemple l'initiative contre l'immigration de masse ait été rejetée par le peuple alors qu'il s'agit du canton avec le plus haut taux de travailleurs immigrés de toute la Suisse.

Mais surtout, ce syndicalisme a permis d'obtenir de véritables améliorations dans la protection des travailleurs, à l'image de la mise en œuvre de l'initiative cantonale lancée par les syndicats genevois « pour le renforcement des contrôles des entreprises » par l'instauration d'une inspection paritaire des entreprises³⁰. Composé en partie par des militants syndicaux dotés d'un droit d'accès dans les entreprises pour y vérifier les conditions de travail, cet organe de contrôle montre qu'il est possible de maintenir une ligne de combat contre les abus patronaux tout en augmentant les droits des salariés, sans pour autant céder aux sirènes chauvines.

Cependant, cette option est restée minoritaire. Ce ne sera qu'avec un recul

historique qu'on mesurera peut-être la portée des occasions manquées ainsi que la coïncidence temporelle du débat suisse sur la « préférence nationale » avec les débats électoraux en France et en Grande-Bretagne. Ceux-ci ont vu, eux aussi, déployer différentes options pour la gauche de se confronter au discours anti-immigrés. L'une, incarnée par exemple en France par la gauche de gouvernement entre 2012 et 2017 voire par le nouveau Président Emmanuel Macron (si l'on considère ce dernier comme porteur d'une option de gauche), dont on peut prédire, comme le sociologue Didier Eribon, que ce « type de politique (...) fait monter le Front national³¹ ». L'autre, à l'opposé, défendue par Jeremy Corbyn, dont le positionnement social résolument à gauche a créé la surprise en coupant l'UKIP nationaliste et xénophobe de sa base électorale³². De toute évidence, le repositionnement de l'USS en matière d'immigration s'apparente davantage à la première position qu'à la deuxième et ne contribuera vraisemblablement pas à regagner la confiance des milieux populaires.

Sources :

Afonso A. (2017), « La base sociale de Marine Le Pen et Emmanuel Macron », Blog Mediapart, 1^{er} mai, blogs.mediapart.fr/aafonso/blog/010517/la-base-sociale-de-marine-le-pen-et-emmanuel-macron.

Alleva V., Baumann H. (2007), « Die Migration und die Prekarisierungsfälle. Alte und neue Migration und ihr Einfluss auf die Arbeitsbedingungen in der Schweiz », *Denknetz Jahrbuch 2007*, p. 51-66, <http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Denknetz-Jahrbuch-2.pdf>.

Conseil fédéral (2015), *Salaires initiaux et salaires minimaux. Situation dans les branches à*

29. « Protégeons les salaires et les emplois, pas les frontières et les patrons ! », papier de position CGAS sur la libre circulation des personnes adoptée par le Comité du 20 octobre 2016, 26 octobre 2016, <http://www.cgas.ch/SPIP/spip.php?article3236>.

30. *Le Temps*, « Les gardiens genevois du marché du travail », 9 juin 2017.

31. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. April 2017.

32. *The Guardian*, June 13, 2017.

- faible rémunération, Rapport du Conseil fédéral du 12 août 2015 en réponse au Postulat Meier-Schatz, Berne, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/40573.pdf>.
- Favre S., Lalive R., Zweimüller J. (2013), « Les effets d'éviction restent faibles sur le marché suisse de l'emploi », *La Vie économique*, n° 6, p. 8-11.
- Henneberger F., Ziegler A. (2011), « Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit », *Diskussionspapier*, n° 125, Universität St. Gallen, November.
- Kaufmann K. (2010), *Missbräuchliche Lohnunterbietung im Rahmen der flankierenden Massnahmen*, Bern, Stämpfli Verlag.
- Milanovic B. (2012), « Global Income, Inequality by the Numbers: in History and Now – An Overview », *Policy Research Working Paper*, n° 6259, Washington, World Bank, November, <http://documents.worldbank.org/curated/en/959251468176687085/pdf/wps6259.pdf>.
- Oesch D. (2007), « Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990 », *Swiss Political Science Review*, vol. 13, n° 3, p. 337-68, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00081.x/epdf>.
- Oesch D., Rennwald L. (2010), « La disparition du vote ouvrier ? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse », in Nicolet S., Sciarini P. (dir.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*, Genève, Georg éditeur, p. 220-258.
- Moser P. (2014), *Wo und Weshalb schwand die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit?*, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Zürich.
- Pelizzari A. (2014), « Suisse : les conséquences du vote anti-immigration sur les relations de travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 82-95, <http://www.ires-fr.org/publications/chronique-internationale-de-l-ires/item/3566-suisse-les-consequences-du-vote-anti-immigration-sur-les-relations-de-travail>.
- Ruffner J., Siegenthaler M. (2016), « From Labor to Cash Flow? The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Swiss Firms », *KOF Working Papers*, n° 404, Zürich, <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-010821915>.
- Savage M., Cunningham N. (2016), « Why Inequality Matters: The Lessons of Brexit », *Items. insights in social sciences*, September 20, [items.ssr.org/why-inequality-matters-the-lessons-of-brexite](https://www.ssr.org/why-inequality-matters-the-lessons-of-brexite).
- Schellenbauer P. (2015), « Wirtschaft und Arbeitsmarkt unter neuem Regime », in Schellenbauer P., Schwarz G. (eds.), *Bilateralismus – was sonst? Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit*, Zürich, Avenir Suisse/Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schlegel T. (2017), « Libre circulation et mesures d'accompagnement. Pas de corset pour le marché du travail », *Avenir Points de vue*, n° 11, 15 mai, <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/libre-circulation-et-mesures-daccompagnement/>.
- Schwarz G., Meister U., Schellenbauer P. (dir.) (2014), « L'immigration sous contrôle », *Avenir*, n° spécial, 8 mai 2014, <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/limmigration-sous-controle/>.
- Sciarini P. (2017), « Les Suisses expriment leurs craintes de la mondialisation dans les urnes », *La Vie économique*, n° 6, p. 26-29, 23 mai, <http://dievolkswirtschaft.ch/fr/2017/05/sciarini-06-2017fr/>.
- Sciarini P., Nai A., Tresch A. (2014), *Analyse de la votation fédérale du 9 février 2014*, Vox, Genève.
- Secrétaire d'État aux migrations (SEM)/Secrétaire d'État à l'économie (SECO) (2017), *Rapport explicatif. Dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers*, Berne, juin, https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_art-121a/vn-ber-vo-ums-121a-f.pdf.
- Secrétariat à l'économie (2017a), *Rapport FlaM 2016. Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne. Actualisation des résultats de l'activité de contrôle dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement avec les données du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016*, Berne, 11 mai, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48223.pdf>.
- Secrétariat à l'économie (2017b), *15 Jahre Personenfreizügigkeit, 13. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt*, Bern, 4. Juli, http://www.arbeitgeber.ch/wp-content/uploads/2017/07/20170704_Observatoriumsbericht-FZA_d.pdf.

BULLETIN d'ABONNEMENT 2017

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IREs* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IREs* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IREs* + *Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IREs
- Virement à l'ordre de l'IREs - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son conseil d'administration est composé de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État, et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par le conseil d'administration.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord du conseil d'administration, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Conseil d'administration de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :

Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*

Jean-Paul BOUCHET, *CFDT*

Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*

Christophe COUILLARD, *CGT-FO*

Bernard IBAL, *CFTC*

Franck MIKULA, *CFE-CGC*

Membres du Conseil :

Fabrice CANET, *CGT*

Marylise LÉON, *CFDT*

Sophie TASQUÉ, *CGT-FO*

Quatre représentants du Premier ministre

Didier BLANCHET, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*

Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*

Yves STRUILLLOU, *DGT, Directeur général*

Michel YAHIEL, *CGSP France Stratégie, Commissaire général*

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*

Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Franche-Comté*

Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*

Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*

Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*

Nasser MANSOURI-GUILANI, *Enseignant à l'université de Marne-la-Vallée*

Sandrine MICHEL, *Professeure à l'université Montpellier I*

Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*

Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam*